



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

HERIVELTON MENEZES GILO

**A REFORMA AGRÁRIA E A EMISSÃO DO TÍTULO DE DOMÍNIO PELA UNIÃO:
AS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017**

**JOÃO PESSOA
2023**

HERIVELTON MENEZES GILO

**A REFORMA AGRÁRIA E A EMISSÃO DO TÍTULO DE DOMÍNIO PELA UNIÃO:
AS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Maria Creusa de Araújo Borges

JOÃO PESSOA
2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G488r Giló, Herivelton Menezes.

A reforma agrária e a emissão do Título de Domínio pela União: as alterações da lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 / Herivelton Menezes Giló. - João Pessoa, 2023.

59 f. : il.

Orientação: Maria Creusa de Araújo Borges.

TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Reforma agrária. 2. Título de Domínio. 3. Lei nº 13.465. I. Borges, Maria Creusa de Araújo. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34


HERIVELTON MENEZES GILO

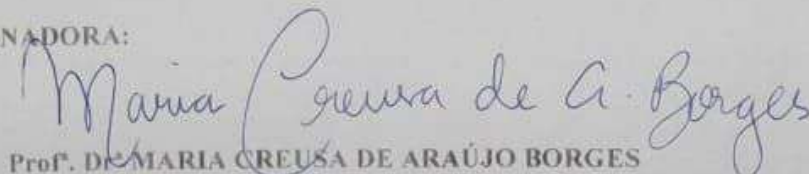
**A REFORMA AGRÁRIA E A EMISSÃO DO TÍTULO DE DOMÍNIO PELA UNIÃO:
AS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Maria Creusa de Araújo Borges

DATA DA APROVAÇÃO: 5 DE JUNHO DE 2023

BANCA EXAMINADORA:


Prof.^a DR.^a MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES
(ORIENTADORA)



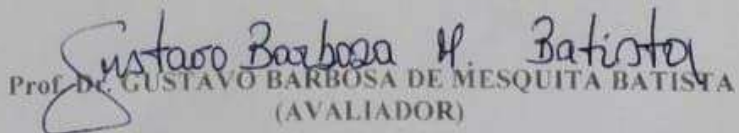
Documento assinado digitalmente

PAULLA CHRISTIANNE DA COSTA NEWTON

Data: 14/06/2023 13:12:34-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a DR.^a PAULLA CHRISTIANNE DA COSTA NEWTON
(AVALIADOR)


Prof.^a DR. GUSTAVO BARBOSA DE MESQUITA BATISTA
(AVALIADOR)

Deferência aos meus pais, irmãos e família pelo
incentivo e apoio no adquirir do conhecimento
educacional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, aos meus pais, meus filhos e à minha cônjuge pela dedicação e incentivo perante os desafios superados durante a graduação.

A orientadora Professora Dr^a. Maria Creusa de Araújo Borges, por me fazer conhecer mais profundamente a questão agrária no país, através da categórica disciplina de Direito Agrário.

Aos professores componentes da banca, Professor Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista e a Professora Dr^a. Paulla Christianne da Costa Newton.

Aos companheiros de turma, estes que através de amizade, compreensão, troca de informações e diálogo espontâneo, me favoreceram no enriquecimento intelectual e cultural.

Aos servidores civis do CCJ, técnico ou administrativo, pelo suporte nas atividades escolares.

E ao excelente curso de Direito do CCJ- João Pessoa, que apurou o meu tino por justiça.

“Reforma agrária, sim!
Direito a uma casa, sim!
Invasão jamais!”
(Vitorio Furussho)

RESUMO

Esta pesquisa tem como principal objetivo demonstrar que a alteração do §4º, art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, através da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, na política de reforma agrária, estabelecendo a prioridade da emissão do Título de Domínio ao assentado é quem atende plenamente os princípios norteadores da Reforma Agrária. Esta titulação concretiza o direito de propriedade do assentado com a destinação da terra, tornando-o proprietário, ao invés de apenas possuidor. Parte-se da hipótese que a não emissão de Título de Domínio, ante a alteração apresentada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, beneficiava, indistintamente, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, mantendo-o como direcionador e decisor das ações nos assentamentos e ao Estado com a manutenção da propriedade sobre a terra e prestador do assistencialismo, eis que a titulação ocorria somente com a Concessão de Direito Real de Uso. Esta destinação da terra através da Concessão de Direito Real de Uso decorria do fato de que competia aos assentados, individual ou coletivamente, conforme legislação outrora vigente, escolher esta titulação. Assim, o Estado não cumpre efetivamente com a desconcentração da terra e mudança de posse, nem o assentado tem a promoção da dignidade da pessoa humana por intermédio da democratização do acesso à propriedade e a sua disposição. A justiça social é finalmente alcançada quando ao assentado é concedido o título de domínio sobre a terra destinada e o Estado passa a gerir com fomento de políticas públicas e de rearranjo social no âmbito rural. Este trabalho foi elaborado em quatro capítulos: o primeiro capítulo versa sobre a reforma agrária e suas inserções nas constituições brasileiras; no segundo capítulo sobre a política de reforma agrária, definição conceito, finalidade e formas de destinação da terra afeta mais usualmente utilizada; no terceiro capítulo sobre a preferência da emissão da Concessão de Direito Real de Uso, ante a existência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou o §4º do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, de cuja normativa é possível verificar a prestação assistencialista do Estado e o neocolonialismo posto pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra; e no quarto capítulo é demonstrado a importância da emissão de título de domínio para promoção da cidadania dos assentados, da democratização fundiária e da efetiva justiça social do Estado. A pesquisa utilizou o enfoque quantitativo através da contagem, da identificação, da especificação e da demonstração de dados extraídos nos portais governamentais da União, dos órgãos agrários dos 26 Estados, mais o Distrito Federal (DF), bem como a pesquisa documental, com a busca de fontes diretas de literaturas jurídicas (*lato sensu*) e nos manuais de Direito Agrário. Pretende-se, com isso, que o resultado do trabalho sirva para que a sociedade e os assentados compreendam que a titulação de domínio pela política da reforma agrária é benéfica a ambos, eis que propicia a produção de alimentos, a variedade do comércio, o combate a fome e a pobreza, a democratização fundiária e, em especial, a segurança jurídica da propriedade pela família assentada.

Palavras-chave: Reforma agrária. Propriedade rural. Título de Domínio. Concessão de Direito Real de Uso. Democratização do acesso à terra.

ABSTRACT

This research has as main objective to demonstrate that the amendment of §4, art. 18 of Law nº 8.629, of 1993, through Law nº 13.465, of July 11, 2017, in the agrarian reform policy, establishing the priority of issuing the Title of Domain to the settler who fully complies with the guiding principles of the Agrarian Reform. This titling materializes the property right of the settler with the destination of the land, making him the owner, instead of just possessor. It is based on the hypothesis that the non-issuance of a Domain Title, in view of the amendment presented by Law nº 13.465, of July 11, 2017, indistinctly benefited the Landless Workers Movement, keeping it as the director and decision-maker of actions in the settlements and the State with the maintenance of the property over the land and provider of assistance, behold, the titling occurred only with the Concession of Real Right of Use. This allocation of the land through the Concession of the Real Right of Use resulted from the fact that it was up to the settlers, individually or collectively, according to the legislation that was once in force, to choose this title. Thus, the State does not effectively comply with the deconcentration of land and change of ownership, nor does the settler have the promotion of the dignity of the human person through the democratization of access to property and its disposal. Social justice is finally achieved when the settler is granted the title of domain over the destined land and the State starts to manage it with the promotion of public policies and social rearrangement in the rural sphere. This work was elaborated in four chapters: the first chapter deals with the agrarian reform and its insertions in the Brazilian constitutions; in the second chapter on agrarian reform policy, concept definition, purpose and forms of land allocation most commonly used; in the third chapter on the preference for issuing the Concession of Real Right of Use, in view of the existence of Law No. 13,465, of July 11, 2017, which amended §4 of art. 18 of Law nº 8.629, of 1993, from whose regulations it is possible to verify the welfare provision of the State and the neocolonialism posed by the Landless Workers Movement; and the fourth chapter demonstrates the importance of issuing a domain title to promote the citizenship of settlers, land democratization and the effective social justice of the State. The research used a quantitative approach through the counting, identification, specification and demonstration of data extracted from the government portals of the Union, from the agrarian bodies of the 26 States, plus the Federal District (DF), as well as documental research, with the search for direct sources in legal literature (*lato sensu*) and in Agrarian Law manuals. It is intended, with this, that the result of the work will serve for society and the settlers to understand that the title of domain by the agrarian reform policy is beneficial to both, behold, it favors the production of food, the variety of commerce, the it fights hunger and poverty, land democratization and, in particular, the legal security of property for the settled family.

Keywords: Land reform. Rural property. Domain Title. Concession of Real Right of Use. Democratization of access to land.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1: Contratos assinados entre 14 de julho de 2006 a 26 de julho de 2018.....	35
Imagem 2: Distribuição espacial dos contratos individuais assinados em projeto ambientalmente diferenciados.....	36

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tabela SWOT sobre a emissão de TD.....	39
Quadro 2 – Tabela de títulos emitidos por estado.....	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC - Código Civil

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CCJ – Centro de Ciências Jurídicas

CCU - Contrato de Concessão de Uso

CF - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DF - Distrito Federal

DUDH -Declaração Universal dos Direitos Humanos

IN - Instrução Normativa

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LC - Lei Complementar

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra

NMRF - Núcleo Municipal de Regularização Fundiária

ONU - Organização das Nações Unidas

PNAR - Plano Nacional de Reforma Agrária

TD - Título de Domínio

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 DA REFORMA AGRÁRIA.....	14
2.1 A REFORMA AGRÁRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	17
2.2 A REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	21
3 A POLÍTICA DA REFORMA AGRÁRIA E SUAS FORMAS DE DESTINAÇÃO DA TERRA AFETA MAIS USUALMENTE UTILIZADA	29
3.1 CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO.....	30
3.2 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO.....	31
3.3 TÍTULO DE DOMÍNIO.....	32
4 A PREFERÊNCIA DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO ANTE A EXISTÊNCIA DA LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017, QUE ALTEROU O §4º DO ART. 18 DA LEI Nº 8.629, DE 1993.....	33
4.1 OPÇÃO PELA EMISSÃO DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO ANTES DA ALTERAÇÃO DO § 4º, ART 18, LEI 8.629/93	33
5 VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017.....	36
5.1 OPÇÃO PELO TÍTULO DE DOMÍNIO COM A ALTERAÇÃO DO § 4º, ART 18, LEI 8.629/93.....	37
5.2 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (POSSUIDOR) X TÍTULO DE DOMÍNIO (PROPRIETÁRIO)	41
5.3 PROMOÇÃO DA CIDADANIA DOS ASSENTADOS COM O TÍTULO DE DOMÍNIO	45
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

A reforma agrária, no ordenamento legal, tem o condão de redistribuir terras, proporcionar a justiça social e fomentar a geração de riquezas. Para tal, a Constituição Federal de 1988, no art. 189, instituiu duas possibilidades de destinação das terras afetas à reforma agrária: concessão de uso através do Contrato de Concessão de Uso (CCU) e da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou da outorga de Título de Domínio (TD).

Embora às concessões supracitadas permitam a utilização da terra, excetuando-se o TD, extraem-se que o domínio sobre a propriedade continua a ser estatal, coadunando-se muito mais à figura de colonização, contrariando os requisitos estipulados no art. 1º, §1º da lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, onde consta que a reforma agrária deve promover a distribuição da terra, a modificação no regime de posse e uso, e atender os princípios da justiça social e da produtividade.

A novel legislação, lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou o §4º do art. 18 da lei nº 8.629, de 1993, estabeleceu o Título de Domínio (TD) como instrumento prioritário para a destinação da terra ao assentado. Antes de tal alteração, era facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU. A nova redação suprimiu tal faculdade, ao dizer que "regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária", art. 2º, lei nº 13.465/17. Isto posto, o embate surge entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e o Estado.

Dada a relevância do tema, é pertinente analisar se esta nova exaçoão ao transferir definitivamente a propriedade sobre a terra a família assentada, tornando-a proprietária, oferta à segurança jurídica e legal, à inclusão social, o acesso aos benefícios governamentais da política agrícola, a liberdade plena perante o movimento originário e a autonomia familiar.

A depender da unidade federativa, o não registro no Núcleo Municipal de Regularização Fundiária (NMRF) de projetos de reforma agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou terras públicas federais passíveis de regularização fundiária sob domínio da União, ou da Autarquia agrária, no seu território, mantém os assentados sob domínio político-partidário, já que as associações de assentamentos responsáveis diretamente pelas decisões dos assentados, são desfavoráveis à titulação da propriedade com o Título de Domínio (TD).

Com isso, a sociedade fica prejudicada sem a diversificação de alimentos, do comércio, e a família assentada sem a propriedade.

Pretende-se, com isso, que o resultado do trabalho sirva para que a sociedade e os assentados compreendam que a titulação de domínio (TD) pela política da reforma agrária é benéfica a ambos, eis que propicia a produção de alimentos, a variedade do comércio, o combate à fome e à pobreza, a democratização fundiária e, em especial, a segurança jurídica da propriedade.

O objetivo da pesquisa é atingido com os quatro capítulos aqui apresentados: no primeiro capítulo aborda a Reforma Agrária, esta que visa à promoção da justiça social através da desconcentração ou da desapropriação de terras que não cumprem a função social, objetivando o progresso e o desenvolvimento econômico do país, e sua inserção nas constituições brasileiras.

No segundo capítulo, sobre a política de Reforma Agrária, definição, finalidade e formas de destinação da terra afeta mais usualmente utilizada: Contrato de Concessão de Uso (CCU), Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Título de Domínio (TD).

No terceiro capítulo, ante a existência da alteração legal apresentada pela lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou o §4º, do art. 18 da lei nº 8.629, de 1993, era possível verificar na normativa a manutenção assistencialista do Estado e o neocolonialismo do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, com a escolha privativa do MST pela Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), após cumpridos os requisitos obrigacionais do Contrato de Concessão de Uso (CCU).

No quarto capítulo, é demonstrada a importância da emissão de título de domínio (TD) como forma de promoção da cidadania dos assentados, da democratização fundiária e da efetiva justiça social aplicada pelo Estado.

A pesquisa utilizou o enfoque quantitativo através da contagem, da identificação, da especificação e da demonstração de dados extraídos nos portais governamentais da União, dos órgãos agrários dos 26 estados, mais o Distrito Federal (DF), bem como a pesquisa documental, com a busca de fontes diretas de literaturas jurídicas (*lato sensu*) e nos manuais de Direito Agrário.

2 DA REFORMA AGRÁRIA

O Brasil com a sua amplitude continental tem desde o período colonial o latifúndio, abundância de terra sob poder de poucos e a função econômica de relevância voltada à monocultura de exportação. Entrando na fase imperial do Brasil, consubstancia-se a continuidade da produção para exportação como fonte arrecadatória principal de capital. Iniciada a fase republicana, nada se modifica, eis que continuamos com as grandes faixas de terra sob domínio dos cafeicultores de exportação. Nitidamente o Brasil perpassa por séculos mantendo a estrutura de monocultura de exportação como eixo de controle político e econômico na sociedade.

Neste diapasão, a necessidade de desconcentração fundiária no Brasil é um embate político-jurídico-institucional que confronta com a relação Estado/produção/população/propriedade privada.

Corroborar a afirmação de Luiz Edson Fachin¹:

"O Brasil tem um sistema jurídico fechado que diretamente ou de forma ambígua protege quase a intocabilidade do direito de propriedade privada. Algumas concessões a essa rigidez decorrem de movimentos sociais organizados, mas, no fundamental ao longo da história, permanece intocado o estatuto básico da propriedade, fruto **de condicionantes políticas e econômicas vigorantes nas relações sociais** em cada momento distinto". (grifo nosso)

A reforma agrária não pode ser vista como o apoderamento ilícito da propriedade privada no campo. A conotação social imposta por invasões irregulares, causa tensões sociais e conflitos no campo, e acaba por atrapalhar as massas que necessitam de uma desconcentração de terra. O Estado deve atuar para propiciar uma reforma agrária que induza o crescimento nacional, ser assim, o fiel condutor de uma nação que ambiciona e viabiliza a distribuição das riquezas aos seus nacionais.

Assim define Luiz Lima Stefanini:

A reforma agrária seria um conjunto de medidas administrativas e jurídicas levadas a efeito pelo poder público, visando à modificação e à regência de alguns institutos jurídicos, à revisão das diretrizes da administração ou à parcial reformulação das normas e medidas, com o objetivo precípuo de sanear os vícios intrínsecos e extrínsecos do imóvel rural e de sua exploração, sem a derrogação dos princípios que asseguram a propriedade imóvel².

¹ FACHIN, Luiz Edson. **Reflexões sobre os rumos da reforma agrária no Brasil**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181818>. Acesso em 5 out.22

² STEFANINI, Luiz Lima. **A propriedade no direito agrário**. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:1978;000025899>. Acesso em 5 out.22

No Brasil, a reforma agrária é tema conflitante de interesses porque perpassa por embate com o direito fundamental da propriedade e com a estrutura economicamente voltada à exportação de produtos primários em larga escala, que utilizam grandes faixas de terra. Faz-se necessário que o Estado Brasileiro (União) compreenda que a reforma agrária é um mecanismo que pode atenuar as desigualdades sociais, integrando mais cidadãos à cadeia produtiva, gerando mais riquezas e diminuindo as injustiças.

Imprescindível diferenciar a Colonização e a Reforma Agrária para constatar qual a atuação estatal em cada destinação de terra. A colonização ocorre quando o Estado ambiciona que seus integrantes ocupem faixas de terra, delimitando o território e permitindo à família ocupante o uso da terra para auferir de riquezas. A Reforma Agrária é a desconcentração da terra, através da desapropriação ou redistribuição, objetivando a mudança de posse e uso, e a adequação aos interesses sociais.

A Reforma Agrária em alguns países ocorreu após guerra, revolução e alteração legislativa.

Na França, a Revolução Francesa de 1789 considerou o latifúndio uma mazela prejudicial à maioria de sua população, e após confiscar as propriedades das classes dominantes, vendeu-as, e gerou um aumento significativo de novos proprietários.

Nos Estados Unidos da América a reforma agrária ocorreu após o fim da Guerra de Secessão, em 1865, quando se extinguiu o regime de escravidão, e foi cedido aos libertos terra para produção, e assim o fazendeiro, poderia adquiri-la após determinado lapso de tempo. Ou seja, durante a formação do país se priorizou o minifúndio sob a compreensão de que mais cidadãos trabalhando, ocasionam mais geração de riquezas e menor diferença na estrutura social.

Na Espanha, a reforma agrária sistematizou-se através da alteração legislativa pós 2ª Segunda Guerra Mundial. Adotou-se uma estrutura com a organização de empresas agrícolas, responsáveis por limitar a posse e a propriedade, reordenou os contratos agrários e impediu o latifúndio.

No México, a reforma agrária também ocorreu com o cumprimento do prescrito no artigo 27³ da Constituição Mexicana de 1917. Executou-se o remanejamento dos grandes latifúndios para propriedades baseadas no Ejido. Este é a cessão de terreno para uso comunitário e sem domínio definido, permitindo a todos que habitam a localidade a utilização para a produção de riquezas.

Salienta-se que a Constituição Mexicana de 1917 diferenciava a propriedade sobre à terra entre originária e derivada. Originária é a propriedade exclusiva da nação, e derivada é a propriedade passível à distribuição aos particulares. Já se considerava o direito de propriedade como não absoluto, visto que o uso da terra atrelava-se ao condicionamento do bem público. Prestigiava-se, assim, o interesse do povo.

Extrai-se, portanto, que a reordenação da estrutura fundiária desses países ocorreu por ação estatal.

No Brasil, temos um vasta cobertura constitucional e legal, porém ainda esbarramos no conflito político, econômico e social. Político porque a cada mandato ao nível federal, prioridades e receios são apresentados pelas classes que ascendem ao poder; econômico porque a agricultura de exportação é detentora de considerável parcela do Produto Interno Bruto do Brasil; e social eis que tensiona a relação sobre a propriedade privada e o Movimento dos Agricultores Sem Terra.

Apresenta-se a definição legal sobre a Reforma Agrária no §1º do art.1º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra):

Art. 1º [...]

§1º - Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Destaca-se para o Prof. Paulo Torminn Borges o vocábulo *melhor* inserido no texto legal.:

Para ele, dizer pura e simplesmente *distribuição* não quer dizer corrigir o que estiver malfeito. Quando o legislador fala em “melhor distribuição” quer acentuar o caráter corretivo da reforma, que é o de resgatar os princípios da justiça social e da produtividade desejada⁴

³ **Art. 27** A Nação terá em qualquer tempo o direito de impor à propriedade privada as modalidades ditadas pelo interesse público [...].Com esse objetivo serão determinadas as medidas necessárias ao fracionamento dos latifúndios [...]. Os povoados, vilarejos e comunidades que careçam de terras e águas ou não as tenham em quantidades suficientes para as necessidades de sua população terão direito a elas, tomando-as das propriedades vizinhas, porém respeitando, sempre, a pequena propriedade.

⁴ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11ª Ed. São Paulo. Atlas, 2015. p. 130

2.1 A REFORMA AGRÁRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

No período do 1º Império no Brasil, entre 1822 e 1840, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824⁴ (CF/1824) não conteve nenhuma manifestação em seu conteúdo sobre o tema Reforma Agrária. Frisa-se que o funcionamento da estrutura econômica do estado baseava-se em latifúndio monocultor, com produção em larga escala para a exportação, através da mão de obra escrava e o produto de relevância era o café.

No 2º Império no Brasil, período de 1840 a 1889, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (CF/1824) não foi substituída. Entretanto, com devido o crescimento populacional e proibição do tráfico de escravos, através da lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, Lei Eusébio de Queirós, muitos foram os conflitos entre os posseiros por terras mais produtivas, e como não havia demarcação ou titulação da terra, promulgou-se a lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras⁵).

Essa lei instituiu o latifúndio, revalidou as sesmarias e as posses mansas e pacíficas legitimadas⁶. Outras titulações de aquisições de terra somente por compra⁷. Permitiu, assim, a concentração fundiária e o privilégio da estrutura social dominante. Não houve qualquer menção na lei sobre redistribuição de terra sob enfoque de reforma agrária.

Com a revalidação da manutenção da estrutura colonial de sesmarias, com destaque no latifúndio e a premente necessidade de mão de obra escrava, para o historiador Marcio Both, professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) e estudioso da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), a mudança apresentada foi a de que a mercadoria não é mais o escravo, é sim, à terra:

Até então, o poder do latifundiário se media pelo número de pessoas sob seu controle, principalmente escravos. Em épocas em que a terra não tinha fronteiras definidas nem documentos que comprovassem a titularidade, os escravos, sim, tinham registro, garantiam a segurança financeira e eram até utilizados como garantia em empréstimos. Com a abolição da escravidão a caminho, a terra precisava ser transformada definitivamente em mercadoria e ganhar valor. O poder latifundiário foi passando dos escravos para a terra⁸

⁴ BRASIL. **Constituição Política Do Imperio Do Brazil de 1824**, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

⁵ BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, [2022]. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

⁶ Art. 5º- Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes.

⁷ Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra

⁸ WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 5 out. 2022.

Com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, houve mudanças significativas no sistema político e econômico do país, com a abolição do trabalho escravo, a ampliação da indústria e o deslocamento de pessoas do meio rural para centros urbanos. Em 1891, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil⁹ (CF/1891), e nesta, não houve em sua composição qualquer textual sobre Reforma Agrária. Ademais, em seu art. 72, §17, versou sobre desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Vale a ressalva de que se trata de uma Emenda Constitucional aposta em 3 de setembro de 1926:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

Em 1934, a Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (CF/34)¹⁰, apresentou-se com diretrizes sociais, e dentre elas surgem: a promoção da colonização¹¹, a promoção do amparo de produção na cidade e no campo¹², a transferência da terra ao proprietário rural ou urbano¹³, e que nenhuma terra superior a 10 mil hectares será concedida sem autorização legislativa¹⁴. Constata-se, assim, que sutilmente a nova CF enveredou-se a realizar uma reforma agrária, a aplicar a política agrícola e a evitar novas concentrações de terras.

Afirma Luiz Edson Fachin¹⁵: "Em 1934, pela primeira vez se fala, contrapondo-se à propriedade, em interesse social ou coletivo, mas na forma que a lei determinar".

⁹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

¹⁰ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

¹¹ Art 10 - {...} IV - promover a colonização;

¹² Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

¹³ Art 125 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

¹⁴ Art 130 - Nenhuma concessão de terras de superfície, superior a dez mil hectares poderá ser feita sem que, para cada caso, preceda autorização do Senado Federal

¹⁵ FACHIN, Luiz Edson. **Reflexões sobre os rumos da reforma agrária no Brasil**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181818>. Acesso em 5 out.22

Em 1937 foi erigida a Carta Constitucional do Estado Novo, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CF/1937)¹⁶. Em virtude do contexto social e econômico da época, a presente Constituição pouco influenciou em mudanças para a reforma agrária, mantendo o direito à propriedade no campo dos direitos individuais e coletivos¹⁷, e na ordem econômica teve-se a regularizar a propriedade rural ou urbana quando ocupadas de forma mansa e pacífica por um período de 10 anos¹⁸ e que nenhuma concessão de terra superior a 10 mil hectares será cedida sem autorização do Conselho Federal¹⁹.

Em 1946, com o retorno a linha democrática no país, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CF/46)²⁰, estabeleceu que o uso da propriedade se vincularia ao bem-estar social²¹, cedendo, assim, a possibilidade de desconcentração de terras, através da desapropriação por interesse social, mas com a ressalva da prévia e justa indenização.

Em 9 de novembro de 1964, a Emenda Constitucional nº 10²² alterou o §16 do art 141 e §§ 1º a 3º do art. 156 e acresceu os §§ 1º a 6º no art 147. Denotam-se nestas alterações a mudança estatal quanto à necessidade de atuação na desconcentração fundiária no país. Embora estejamos diante da formalização legal, tampouco se modificou estruturalmente a ordem econômica e social do país.

Atesta Luiz Edson Fachin²³:

"A partir de 1964 até chegou a ser imposto progresso formal ao enfocar a questão da propriedade. Basta ver que na Constituição Federal emendada e na legislação ordinária passa a ser previsto o pagamento de indenização com títulos especiais para fins de desapropriação por interesse social com vistas à reforma agrária. Em 1934, pela primeira vez se fala, contrapondo-se à propriedade, em interesse social ou coletivo, mas na forma que a lei determinar".

¹⁶ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

¹⁷ Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes.

¹⁸ Art 148 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo com o seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita

¹⁹ Art 155 - Nenhuma concessão de terras de área superior a dez mil hectares, poderá ser feita sem que, em cada caso, preceda autorização do Conselho Federal.

²⁰ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

²¹ Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

²² BRASIL. **Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964**, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc10-64.htm#art4 Acesso em: 5 out. 2022

²³ FACHIN, Luiz Edson. **Reflexões sobre os rumos da reforma agrária no Brasil**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181818>. Acesso em 5 out.22

A legislação supracitada por Fachin é a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, reconhecida como Estatuto da Terra²⁴. Traz à tona em seu art.1º, §1º a definição sobre Reforma Agrária²⁵, os requisitos da função social da propriedade²⁶, no art. 2º, §1º, alíneas a) a d), e a compreensão sobre a política agrícola²⁷, em seu art.1, §2º.

Em 1967, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/67)²⁸, na qual, em síntese, manteve-se a estrutura econômica e a ordem social adstrita às formalizações legais vigentes sobre Reforma e Política Agrária, constantes do Estatuto da Terra e da CF/46. No art.150, §22 estipulou a desapropriação por utilidade pública ou interesse social²⁹, mediante prévia e justa indenização; no art.157, III sobre a função social da propriedade³⁰; e no art 157 o § 1º versando sobre desapropriação rural³¹.

²⁴ BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, [2022]. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

²⁵ Art 1º - {...}

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

²⁶ Art 2º - {...}

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

²⁷ Art 1º - {...}

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

²⁹ Art 150 - {...}

§ 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior

³⁰ Art 157 - {...}

III - função social da propriedade

³¹ Art 157 - {...}

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

2.2 A REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88)³² trazendo à baila um novo arcabouço jurídico-institucional no país, com ampliação das liberdades civis, dos direitos e das garantias individuais.

Dentre os direitos e garantias individuais destacam-se no art 5º, os incisos³³ XXII, XXIII (cujas ênfase é a inclusão da premissa da função social da propriedade, propiciando a relativização do direito absoluto de propriedade), XXIV e XXVI.

Outra reforma apresentada pela CF/88 foi a mudança na ordem econômica e social. O art. 170³⁴ destaca a necessidade de assegurar a todos a existência digna, sobre qual paira a justiça social, ressaltando a propriedade e a sua função social, bem como a redução das desigualdades regionais, constantes nos incisos³⁵ II, III e VII do artigo supracitado.

Demonstra a preocupação e a proteção latente do Estado em reordenar a sociedade civil e propiciar aos cidadãos o atendimento aos direitos sociais de moradia e de trabalho.

Para Silva Filho (2015), com a promulgação da Constituição de 1988 a política de reforma agrária passou a ter a finalidade de promover e priorizar a justiça social conceituando a Reforma como:

O conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade ao fornecer uma divisão igualitária de terras para as pessoas obterem uma propriedade e uma renda fundiária, e para incentivar uma maior produtividade³⁶.

³² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

³³ Art 5º - {...}

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

³⁴ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.

³⁵ Art 170 - {...}

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade

VII - redução das desigualdades regionais e sociais

³⁶ SILVA FILHO, 2015, p.1

Nos art. 184 a 191 a Constituição Federal de 1988 versa sobre a política agrícola e fundiária e da reforma agrária. Observa-se, assim, que formalmente o repositório constitucional sobre reforma agrária está abarcado literalmente.

O art. 184³⁷ da CF/88 trata sobre a desapropriação de imóvel rural que não atende a função social. Cria a possibilidade de rearranjo de propriedades rurais através da desconcentração de terras.

A 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região ratifica a aplicabilidade da prevalência do interesse coletivo, em decorrência do não cumprimento da função social a que propriedade rural está subordinada:

PROCESSUAL CIVIL. TUTELA COLETIVA. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROJETO DE REFORMA AGRÁRIA. LOTEAMENTO IRREGULAR. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO E OBRIGAÇÕES DE FAZER. TUTELA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. MATÉRIA DOTADA DE NOTÓRIA RELEVÂNCIA SOCIAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PRINCÍPIO DA PRIMAZIA DO MÉRITO. RECURSO PROVIDO.

1. O Ministério Público possui legitimidade para pleitear a tutela de direitos transindividuais ou individuais homogêneos nos casos em que tais direitos se revestirem de interesse social ou se caracterizarem como interesses individuais indisponíveis. Precedentes. 2. A ação ajuizada pelo Ministério Público Federal visa à defesa de direitos individuais homogêneos de assentados em projeto de reforma agrária, cujos lotes foram, alegadamente, objeto de fracionamentos irregulares. 3. A pretensão deduzida na lide visa à obtenção de provimento jurisdicional que assegure a tutela de direitos individuais homogêneos dotados de notória relevância social, vinculados à consecução da política de reforma agrária, **a qual consubstancia interesse social com assento constitucional (art. 184, da Constituição da República)**. Mostra-se patente o interesse público primário difuso subjacente à lide. 4. A análise do interesse e legitimidade (art. 17 e 485, inc. VI, do Código de Processo Civil) deve ser realizada em abstrato (in status assertionis), assumindo-se, em princípio, como verdadeiras as assertivas do demandante expendidas na inicial, sendo incabível a prolação de sentença terminativa após análise aprofundada dos elementos probatórios coligidos nos autos. 5. Em observância ao princípio da primazia do mérito (art. 4º, do Código de Processo Civil), a atividade jurisdicional deve se nortear pelo primado da apreciação e julgamento do mérito, visando, sempre que possível, a uma prestação satisfativa dos direitos discutidos em juízo. 6. Dado provimento ao recurso de apelação para afastar a extinção do processo sem resolução do mérito e declarar a legitimidade ativa ad causam do Ministério Público Federal, determinando-se o regular prosseguimento do feito³⁸.

³⁷ **Art. 184.** Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

³⁸ TRF3. Apelação Cível nº 5006042-98.2018.4.03.6120. Julgada em: 25 nov.2021

O art. 185³⁹ da CF/88 aborda sobre propriedades rurais insuscetíveis de desapropriação. Busca-se resguardar o homem do campo que produz e possui apenas 01 (uma) propriedade.

Esta insuscetibilidade de desapropriação consta no entendimento endossado pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. CLASSIFICAÇÃO DO IMÓVEL COMO MÉDIA PROPRIEDADE RURAL. ART. 185 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA QUE JULGOU IMPROCEDENTE O PEDIDO. NÃO PROVIMENTO DA APELAÇÃO.

1. São insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e a média propriedade rural, assim definidas em Lei, desde que **seu proprietário não possua outra (CF, art. 185)**. 2. O dispositivo constitucional afasta a possibilidade de desapropriação da pequena e da média propriedade rural, assim definidas em Lei, quando o proprietário não possuir outro imóvel rural. O legislador constituinte, preservando o direito fundamental da propriedade (CF, art. 5º, XXII), limitou as hipóteses de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária de modo a garantir ao cidadão o direito de permanecer explorando a pequena e a média propriedade de que é titular. 3. Reconhecido por perícia técnica que o imóvel rural classifica-se como média propriedade (entre 4 e 15 módulos fiscais), correta a sentença que julga improcedente o pedido de desapropriação para fins de reforma agrária. 4. Prevalência do laudo técnico elaborado segundo as normas técnicas pertinentes por profissional da confiança do juízo e equidistante dos interesses das partes em conflito, devendo prevalecer sobre o laudo administrativo. 5. NÃO PROVIMENTO da apelação do INCRA⁴⁰.

O art.186⁴¹ define quais os critérios de caracterização da função social. Estes são necessários porque oportunizam a decisão objetiva sobre a redistribuição ou não da terra.

São necessários de constatação para que o proprietário mantenha a propriedade rural: o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização dos recursos naturais disponíveis, a preservação do meio ambiente e respeito aos direitos dos trabalhadores rurais, o bem-estar e desenvolvimento sócio-econômico de todos.

³⁹ Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

⁴⁰ TRF1. Apelação Cível nº 0025269-70.2000.4.01.3300. Julgada em: 13 abr.2018

⁴¹ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

A 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região demonstra a aplicabilidade do suscitado artigo constitucional:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. JUSTA INDENIZAÇÃO. LAUDO PERICIAL ACOLHIDO. MÉTODO COMPARATIVO. VALOR DE MERCADO. IMPOSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE TABELA REFERENCIAL DE PREÇOS DE TERRAS DO INCRA DE FORMA ISOLADA. PROPRIEDADE IMPRODUTIVA. JUROS COMPENSATÓRIOS EXCLUÍDOS DO CÁLCULO. PRECEDENTE VINCULANTE. HONORÁRIO ADVOCATÍCIO. INTEMPESTIVIDADE. APELAÇÃO NÃO CONHECIDA. REMESSA NECESSÁRIA PROVIDA PARCIALMENTE.

I. O laudo do perito oficial, quando bem elaborado, fundamentado e apoiado em elementos de fatos objetivos, deve ser acatado pelo juiz, mormente diante da imparcialidade que o perito oficial assume à vista dos interesses em conflito das partes (AC nº 0003873-97.2016.4.01.4004/PI, Relator Convocado: Juiz Federal José CASALI Bahia, QUARTA TURMA, PJe 12/05/2021 PAG; AC 0000168-57.2017.4.01.4004/PI, Relator: Desembargador Federal Ney BELLO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 DATA: 20/10/2017). II. É pacífico nesta Corte o entendimento, de que, quanto à ideia do justo preço a perícia realizada por profissional de confiança do Juízo é a mais segura forma de apurá-lo. III. A avaliação feita pelo perito oficial obedeceu à legislação de regência, bem como às normas técnicas estabelecidas pela ABNT. Nesse sentido, verifica-se que, para avaliar o valor da terra nua, o perito utilizou o método comparativo de dados e levantou aspectos relativos a tipo de solo, relevo, clima, vegetação, recursos hídricos, localização e acesso, distância de centros urbanos, capacidade de uso das terras e aptidão agrícola. IV. **Verifica-se que o apelado não cumpria com a função social da propriedade disposta nos arts. 5º, XXIII, e 186 da Carta Magna.** Portanto, em respeito ao princípio do justo preço previsto no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal e de modo a evitar o enriquecimento sem causa, devem ser excluídos os juros compensatórios do cálculo, com base no art. 15-A, §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941. Precedente vinculante: ADI nº 2.332. V. Os honorários advocatícios em processos de desapropriação têm regulamentação própria prevista no art. 27, § 1º, do DL 3.365/1941, que prevê sua fixação entre meio e cinco por cento do valor da diferença entre o valor da indenização e o preço oferecido pelo expropriante. Portanto, tendo os honorários sucumbenciais sido fixados em 5% (cinco por cento) sobre o valor da diferença entre a oferta e a indenização, o percentual máximo fixado é escorreito, diante da complexidade do feito e do trabalho desenvolvido pelo profissional, ao longo de anos de tramitação da desapropriação, devendo ser excluída apenas a sua incidência sobre juros compensatórios, em face da exclusão destes do montante indenizatório. VI. Apelação não conhecida por ser intempestiva. VII. Remessa necessária parcialmente provida para reformar a sentença no

que refere ao valor da terra nua, acolhendo o valor aferido pelo perito (R\$ 1.070.933,02. Um milhão, setenta mil, novecentos e trinta e três reais e dois centavos) no laudo pericial (Id. 21174492, fls. 37/52), e para excluir os juros compensatórios do cálculo, pois conforme assentado na jurisprudência vinculante do STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.332, estes somente são devidos quando a propriedade é produtiva, de resto, mantida a sentença ⁴².

O art. 187⁴³ menciona quais setores da ordem econômica devem participar do planejamento e da execução da política agrícola. Esta política busca incrementar a produção da agropecuária e da industrialização, em larga escala, gerando crescimento dos setores primário e secundário, com consequente acréscimo ao Produto Interno Bruto - PIB do país. Também atua no desenvolvimento da agricultura familiar, fonte da diversificação da cadeia produtiva alimentar.

O planejamento da política agrícola consoma-se com vários planos e programas instituídos pela União, dentre os quais destacam-se: Plano Nacional de Defesa Agropecuária (PNDA), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Plano Safra.

Participam do planejamento e da execução da política agrícola os setores de produção, de comercialização, de armazenamento e de transportes. Estes setores buscam instrumentos creditícios e fiscais, preços compatíveis com os custos de produção, a garantia da comercialização, o incentivo à pesquisa e à tecnologia, a assistência técnica e a extensão rural, o seguro agrícola, o cooperativismo, a eletrificação rural e o devido saneamento para o produtor rural. Incluem-se, também, as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

O art. 188⁴⁴ da CF determina que a destinação das terras ocorrerá com o PNAR. Dois foram os Planos Nacionais de Reforma Agrária: PNAR I⁴⁵, conforme Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985; e o PNAR II⁴⁶, apresentado em novembro de 2003, durante a Conferência da Terra em Brasília-DF.

⁴² TRF1. Apelação Cível nº 0026263-42.2012.4.01.3700. Julgada em: 8 fev.2022

⁴³ Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente

⁴⁴ Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

⁴⁵ BRASIL. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, [2022]. **Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1985/d91766.html Acesso em: 5 out. 2022

⁴⁶ **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio rural.** Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf. Acesso em: 5 out. 2022

Segundo Fachin:

o que a nova república tem feito, enfim, é calibrar contradições sociais, empregando roupagem avançada para práticas conservadoras. E quando, de fato, é concedido algum passo a frente em face da pressão social, no momento seguinte cuida-se, com todo esmero e eficiência, para que se dêem dois passos atrás⁴⁷.

É céptico, portanto, ao afirmar que as mudanças legislativas são apenas movimentos políticos programados para apaziguar circunstâncias momentâneas de conflitos sociais.

Corroborar a tese de Fachin, a atuação do governo federal na concepção do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária - I PNAR, em resposta às manifestações políticas e sociais, crescentes na década de 1980, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O I PNAR estipulou como meta destinar 43 (quarenta e três) milhões de hectares aos assentamentos de 1,4 (um milhão e quatrocentas mil) famílias até 1989, e na consolidação, quatro anos depois, só alcançou 82.689 (oitenta e duas mil, seiscentos e oitenta e nove) famílias e pouco menos de 4,5 (quatro milhões e quinhentos mil) hectares, aproximadamente 1,5% (um e meio) da previsão inicial.

Ou seja, quando pressionado, o governo age para arrefecer, sem, contudo, trabalhar definitivamente a questão fundiária no país

Em 2003, foi lançado o II PNAR. A meta apresentada para o período de 2003-2006 era de 400.000 (quatrocentas mil) novas famílias assentadas e o resultado apurado foi equivalente a apenas 42% (quarenta e dois), no total de somente 168.000 (cento e sessenta e oito mil) famílias assentadas. Embora um plano mais robusto, com governo dito favorável à política de reforma agrária, os números foram bem singelos, diante da expectativa criada.

Como diz Paulo Torminn Borges⁴⁸:

é um fenômeno episódico [...] um mero acidente. No Brasil, a reforma agrária é preconizada como tarefa a ser executada paulatinamente, extinguindo-se gradualmente o minifúndio e o latifúndio, sendo a distribuição das terras a ela destinadas feita sob a forma de Propriedade Familiar. Pode-se imaginar que, daqui algumas décadas, seja pregada outra reforma agrária em nosso país, desta feita, lembrando propriedades familiares em grandes empresas!

⁴⁷ FACHIN, Luiz Edson. **Reflexões sobre os rumos da reforma agrária no Brasil**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181818>. Acesso em 5 out.22

⁴⁸ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11ª Ed. São Paulo. Atlas, 2015.

O art.189⁴⁹ da CF determina quais as formas de transferência de domínio ou concessão para uso das terras da reforma agrária. A Lei nº 8.629/93 como regulamentadora dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, em seu art 18⁵⁰, explicita o Contrato de Concessão de Uso (CCU), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o Título de Domínio (TD).

Detém a incumbência de emitir a transferência de domínio de propriedade o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, através dos seus registros de assentamentos existentes e dos cadastros realizados pelo Núcleo Municipal de Regularização Fundiária - NMRF de cada ente municipal através do Programa Titula Brasil.

O art. 190⁵¹ da CF/88 regula os limites de aquisição ou arrendamento de propriedade rural, por pessoa física ou jurídica. É a proteção a não concentração de terra na mão de poucos.

A Lei nº 5.709⁵², de 7 de outubro de 1971 impõe restrição aos estrangeiros, pessoa física ou jurídica, na aquisição de determinada quantidade de módulos fiscais de propriedade rural como forma de preservação do território e da economia nacional, de modo que a força do capital externo não domine o setor produtivo no país .

Forçando esta tese, em meados de abril de 2015, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, editou o Provimento nº 43/2015⁵³, que normatizou o arrendamento de imóvel rural por estrangeiro residente ou autorizado a funcionar no Brasil, bem como por pessoa jurídica brasileira da qual participe, a qualquer título, pessoa estrangeira física ou jurídica que resida ou tenha sede no exterior e possua a maioria do capital social, aplicando-se integralmente a Lei federal nº 5.709/71.

⁴⁹ Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos

⁵⁰ Art 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

⁵¹ Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

⁵² BRASIL.Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, [2022]. **Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5709.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

⁵³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 43, de 17 de abril de 2015, [2022]. **Dispõe sobre o arrendamento de imóvel rural por estrangeiro residente ou autorizado a funcionar no Brasil, bem como por pessoa jurídica brasileira da qual participe, a qualquer título, pessoas estrangeira física ou jurídica que resida ou tenha sede no exterior e possua a maioria do capital social.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2506>. Acesso em: 5 out. 2022.

O art. 191⁵⁴ da CF/88, reduz para cinco anos, a possibilidade para a titulação de proprietário a quem não possua outro imóvel rural ou urbano.

Para a aquisição da propriedade rural através da usucapião conhecida como *pro labore*, faz-se necessária o cumprimento dos seguintes requisitos: a propriedade ser habitável, posse ser ininterrupta e o tempo decorrido de ocupação de 5 (cinco) anos; a extensão da propriedade rural não superior a 50 (cinquenta) hectares; morar e produzir; e não ter registro de outro imóvel rural ou urbano.

É a solidez e a confirmação da justiça social aos que produzem na terra que ocuparam sem oposição.

Vale destacar a Sumula nº 340⁵⁵ do STF que contém o seguinte enunciado: "Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião". Ou seja, os bens públicos não sofrem usucapião.

A 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região confirma a impossibilidade de usucapião de terreno de domínio público, com utilização da súmula supracitada:

USUCAPIÃO. TERENO DE MARINHA. PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. USUCAPIÃO DO DOMÍNIO ÚTIL. INEXISTÊNCIA DE ENFITEUSE ANTERIORMENTE CONSTITUÍDA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Na condição de bens públicos, os terrenos de marinha e seus acrescidos não possam ser usucapidos, a teor do que dispõem os arts. 183, §3º, e 191, da Constituição Federal, e art. 102 do Código Civil, bem como **a Súmula nº 340 do STF**. 2. A demarcação dos terrenos de marinha é de competência da Secretaria de Patrimônio da União e goza da presunção de legitimidade e veracidade própria dos atos administrativos. 3. A discussão sobre o procedimento demarcatório e suas conclusões está prescrita, uma vez que aplica-se o prazo quinquenal do Decreto nº 20.910/32 e a demarcação foi homologada definitivamente em 1941. 4. Somente é possível reconhecer a usucapião do domínio útil de bem público sobre o qual haja enfiteuse anteriormente constituída, restando resguardado o domínio direto da União sobre o aludido bem⁵⁶.

⁵⁴ Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sumula nº 340, de 13 de dezembro de 1963, [2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3319>

⁵⁶ TRF4. Apelação Cível nº 5006202-39.2013.4.04.7101. Julgada em: 5 out.2022

Embora a ocupação seja mansa e pacífica, haja moradia, seja produtiva, não tenha havido oposição, existe a exceção quanto a usucapião da propriedade pública. Mesmo enquadrando-se nos requisitos elencados no art.191 da CF, quais sejam: não ser proprietário de imóvel rural ou urbano, posse por 5 (cinco) anos, sem oposição, terra rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, produtiva, moradia, o detentor de posse não terá o direito de propriedade sobre bens de domínio público.

3 A POLÍTICA DA REFORMA AGRÁRIA E SUAS FORMAS DE DESTINAÇÃO DA TERRA AFETA MAIS USUALMENTE UTILIZADA

Neste capítulo sobre a aplicação efetiva da política da reforma agrária, compreenderemos a definição e a distinção entre as formas afetas de destinação da terra pelo estado através dos instrumentos CCU, CDRU e TD. Para que o Estado cumpra com a destinação constitucional de realizar a reforma agrária, o caput do art. 189⁵⁷ da CF/88, define as formas de destinação da terra a serem utilizadas. A Lei nº 8.629/93⁵⁸ que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, em seu art. 18, explicita a CCU, CDRU e o TD, e a Instrução Normativa do Incra - IN-99⁵⁹, de 30 de dezembro de 2019, estratifica.

⁵⁷ Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. [2022]. **Dipõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 5 out. 2022

⁵⁹ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019. **Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em projeto de assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do INCRA ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)** Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_99_2019.pdf. Acesso em: 5 out. 2022.

3.1 CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO

O Contrato de Concessão de Uso embora não enquadrado em lei específica, é um contrato administrativo adstrito à bilateralidade e ao regime de direito público.

Para Marques Neto, a concessão de uso é caracterizada por:

É dizer, a concessão confere ao particular o direito de se opor contra terceiros que pretendam impedir ou turbar este uso, bem como confere direitos em face do próprio poder concedente, enquanto vigente a concessão, pois que, ainda que assistam ao poder público prerrogativas de extinção antecipada da outorga, nos termos da lei e do contrato de concessão, enquanto estiver vigente, nem mesmo o poder concedente poderá impedir o uso privativo do bem concedido⁶⁰.

Consta no Guia da Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra do Ministério Público Federal, que o Contrato de Concessão de Uso (CCU) é por definição:

Título provisório concedido aos assentados tão logo sejam selecionados e homologados pelo INCRA como beneficiários da reforma agrária. O CCU transfere a posse da parcela ao assentado e legitima juridicamente a sua ocupação, assegurando o uso e a exploração do imóvel, além do acesso às políticas do Programa Nacional de Reforma Agrária. Possui como características: prazo indeterminado, cessando sua vigência em caso de titulação definitiva de rescisão; é gratuito; necessita de cumprimento de determinadas condições estabelecidas em termo e as seguintes obrigações: explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar; não ceder, a qualquer título, a posse de parcela para uso ou exploração por terceiros; respeitar a legislação ambiental, sobretudo as áreas de reserva legal e de preservação permanente; respeitar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais do Incra para o assentamento; firmar o instrumento de titulação definitiva (CDRU ou TD) e cumprir outras obrigações previstas em instrumento contratual⁶¹.

O CCU é contrato firmado logo após o reconhecimento do assentamento pelo poder público (INCRA) com a família assentada. É o passo que antecede a emissão de CDRU ou TD, de acordo com o cumprimento das exigências contratuais.

⁶⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**, pp. 350-351

⁶¹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Guia Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra, 2021**. disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossas-publicacoes/guia-reforma-agraria/view>. acesso em 5 de outubro de 22.

3.2 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

A Lei 11.481/2007 incluiu no art. 1.225 do Título II - Dos Direitos Reais, do Código Civil, o inciso XII⁶² sobre a Concessão de Direito Real de Uso.

Embora preexistente e aplicável no ordenamento legal, através do Decreto-Lei nº 271/1967, a Concessão de Direito Real de Uso com esta inclusão no CC/02, deixa de ser apenas um instituto de direito administrativo e passa a situação de direito privado.

No Guia da Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra do Ministério Público Federal, o Contrato Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é por definição :

Título definitivo que transfere o direito real de uso da parcela ao assentado, por prazo indeterminado e gratuito. Embora se assemelhe ao CCU, a transferência do direito real de uso confere maior segurança e estabilidade ao beneficiário, inclusive em relação ao próprio concedente do título (INCRA) e a terceiros. Detém como características: a definitividade, a necessidade de cumprimento de condições resolutive e as obrigações do assentado. Estas, são: explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar; não ceder, a qualquer título, a posse de parcela para uso ou exploração por terceiros; respeitar a legislação ambiental, sobretudo as áreas de reserva legal e de preservação permanente; respeitar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais do Incra para o assentamento; firmar o instrumento de titulação definitiva (CDRU ou TD) e cumprir outras obrigações previstas em instrumento contratual. O título é inegociável pelo prazo de dez anos, contados da concessão do CCU. Decorrido o prazo, pode ser transferido por negociação a quem preencha os requisitos da reforma agrária, não podendo fracionar ou incorporar novo imóvel rural que tenha área superior a 4 módulos fiscais⁶³.

Atualmente, por força do art.3º, parágrafo único, do Decreto nº 9.311/2018, alterado pelo Decreto nº 10.166/2019⁶⁴, essa espécie de título é prevista expressamente apenas para os assentamentos ambientalmente diferenciados.

⁶² Art. 1.225 [...]

XII - a concessão de direito real de uso

⁶³ BRASIL. Ministério Público Federal. **Guia Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra, 2021**. disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossas-publicacoes/guia-reforma-agraria/view>. acesso em 5 de outubro de 22.

⁶⁴ BRASIL. Decreto nº 10.166, de 10 de dezembro de 2019. [2022]. **Altera o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária**. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10166.htm

3.3 TÍTULO DE DOMÍNIO

O Título de Domínio (TD), também título definitivo, difere da CDRU pelo fato da transferência de propriedade da terra se consumir em favor do beneficiário. Este passa a deter a propriedade privada plena, podendo usar, gozar, dispor e reaver.

Destaca-se, assim, o fato de que a família detentora do TD detém a liberdade e a autonomia da decisão sobre qual atividade praticar, bem como a possibilidade de negociar livremente.

Pelo Guia da Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra do Ministério Público Federal, o Título de Domínio (TD) detém como características:

Gratuito em terras públicas e onerosas em áreas desapropriadas ou compradas, a necessidade de cumprimento de condições resolutiva e as obrigações do assentado. Estas, são: explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar; não ceder, a qualquer título, a posse de parcela para uso ou exploração por terceiros; respeitar a legislação ambiental, sobretudo as áreas de reserva legal e de preservação permanente; respeitar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais do INCRA para o assentamento; firmar o instrumento de titulação definitiva (CDRU ou TD) e cumprir outras obrigações previstas em instrumento contratual. O título é inegociável pelo prazo de dez anos, contados da concessão do CCU e enquanto vigentes as cláusulas resolutivas. Após o prazo, pago o preço e cumpridas as demais condições resolutivas, consolida-se **o domínio em nome do beneficiário**, passando-o a ter livre disposição da terra. Para a titulação, é preciso que a propriedade que deu origem ao projeto de assentamento esteja registrada em nome do Incra, que tenha sido concluído o georreferenciamento do perímetro da área do imóvel e dos lotes e realizado o Cadastro Ambiental Rural (CAR) ⁶⁵.

Ou seja, o domínio em nome do beneficiário é a constatação indelével de que o Título de Domínio (TD) distribui efetivamente a terra, favorecendo o assentado.

⁶⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Guia Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra, 2021**. disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossas-publicacoes/guia-reforma-agraria/view>. acesso em 5 de outubro de 22.

4. A PREFERÊNCIA DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO ANTE A EXISTÊNCIA DA LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017, QUE ALTEROU O §4º DO ART. 18 DA LEI Nº 8.629, DE 1993

Na constância do §4º do art. 18 da Lei nº 8.629/93, era facultado ao assentado, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, sendo-lhe outorgada na forma do regulamento. Como havia subordinação ao Movimento dos Trabalhados Sem Terra (MST), sopesava-se o interesse prioritário deste, em contraposição à vontade do beneficiário, quando da escolha da forma de destinação da terra a ser aplicada. O argumento apresentado pelo MST é de que com o CDRU não há risco de mercantilização da terra destinada.

4.1 OPÇÃO PELA EMISSÃO DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO ANTES DA ALTERAÇÃO DO §4º, ART 18, LEI Nº 8.629/93

No Brasil, desde a vigência do Código da Terra e até antes da alteração trazida pelo §4º do art. 18 da Lei nº 13.465⁶⁶, de 11 de julho de 2017, que alterou o §4º do art. 18 da Lei nº 8.629/93, o Estado se mantinha como proprietário da terra, eis que a escolha sobre qual forma de titulação a ser aplicada competia aos assentamentos, especificamente ao MST, e este priorizava a CDRU.

Esta escolha decorria exclusivamente da subordinação dos assentados ao movimento originário da ocupação. As famílias tinham a posse da propriedade, porém ficavam sob decisão do MST, que designava qual atividade de produção se desenvolveria naquela localidade, com o subterfúgio do benefício da coletividade, desrespeitando as vontades individuais e a autonomia da família assentada.

A senhora Vanusa dos Santos de Souza, presidente da Associação dos Produtores Rurais do Assentamento São João, na cidade de Prado, no extremo sul da Bahia, consigna sobre a inexistência da autonomia do beneficiário perante o MST:

As famílias não têm conseguido “autonomia” sobre as terras. “Nós não podemos ter autonomia nenhuma sobre as terras, porque só eles (dirigentes do MST) podem tomar o lote de nós, vender e nos expulsar ou fazer irmos embora. Não somos donos. Não somos proprietários. Eles são totalmente contra a liberdade de (cada família) ter um lote ⁶⁷.

⁶⁶BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. [2022]. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 5 out. 2022

⁶⁷ **MST trata assentados como escravos na Bahia, denuncia produtora agredida com a família por lutar por posse individual de terra**. Disponível em: <https://politicalivre.com.br/2021/04/mst-trata-assentados-como-escravos-na-bahia-denuncia-produtora-agredida-com-a-familia-por-lutar-por-posse-individual-de-terra/#gsc.tab=0> Acesso em 5 out.22

A alegativa usualmente utilizada pelo MST⁶⁸ é que com a CDRU há a proteção da terra destinada, visto que, o assentamento continua sob orientação do movimento e custódia do Estado.

Para João Pedro Stedile, Dirigente Nacional do MST:

A pretensa titulação do lote subverte o sentido público da Reforma Agrária. A titulação que defendemos é via Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que **protege os direitos das famílias assentadas** como beneficiárias de um conjunto de políticas públicas que são dever do Estado⁶⁹(grifo nosso) .

Caracterização intrínseca de neocolonialismo, posto que os assentados produzem em terra da União, em regime de posse e, em caso de desacordo com o MST, são expulsas, vindo outras famílias a ocupar a posição.

Por estar em desacordo com o MST, várias são as expulsões de famílias assentadas pelo INCRA:

Se já tínhamos conquistado a terra, por que a gente deveria continuar fazendo protesto e plantando para o MST? (Verônica de Jesus)⁷⁰.

"Trabalhávamos quase todos os dias na área destinada ao coletivo e à venda e não tínhamos tempo de plantar a comida para nossas próprias famílias". (Rosalino dos Santos)⁷¹ .

"Em vez de plantar e produzir, tínhamos que andar até 32 dias com crianças e mulheres grávidas para Salvador para invadir a sede do Incra"(Elias da Silva Santos)⁷².

A mercadoria passa a ser a família assentada e não à terra. Não há dignidade humana quando há desrespeito e descumprimento dos direitos e garantias individuais. O Estado, de fato, não deve permitir isso.

Outra contestação apresentada pelo MST desfavorável à emissão do TD perdura sobre o argumento de que esta forma de titulação propicia a mercantilização da terra.

⁶⁸ MST - "Ao mesmo tempo, a dirigente do setor de produção do MST explica que o Movimento não é contra a titulação de terra, mas defende para os assentamentos da Reforma Agrária Popular a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que garante às famílias assentadas a posse da terra e dessa forma, evita que se perca o direito de permanência na terra e as políticas conquistadas. Disponível em <https://mst.org.br/2021/10/05/titulacao-de-bolsonaro-quer-deixar-familias-assentadas-sem-terranovamente/>. Acesso em: 5 out. 2022.

⁶⁹ Para Stedile, programa de titulação de Bolsonaro subverte o sentido público da Reforma Agrária. disponível em: <https://mst.org.br/2022/05/12/para-stedile-programa-de-titulacao-de-bolsonaro-subverte-o-sentido-publico-da-reforma-agraria/>. acesso em: 10 out.22.

⁷⁰ Famílias dizem ter sido expulsas pelo MST. disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/ult19052000009.htm>. acesso em 10 out.22

⁷¹ Famílias dizem ter sido expulsas pelo MST. disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/ult19052000009.htm>. acesso em 10 out.22

⁷² Famílias dizem ter sido expulsas pelo MST. disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/ult19052000009.htm>. acesso em 10 out.22

Segundo Alexandre Conceição, Coordenador do Movimento Nacional dos Trabalhadores Sem Terra (MST):

Na hora que a família é titulada, ela cai fora do processo de reforma agrária. [O agricultor] deixa de ser um assentado da reforma agrária e passa a ser um proprietário de um lote de terra. Quando acabam todos esses programas e o indivíduo fica apenas com um lote de terra, ele fica vulnerabilizado [**e vende a terra] para os fazendeiros**⁷³. (grifo nosso)

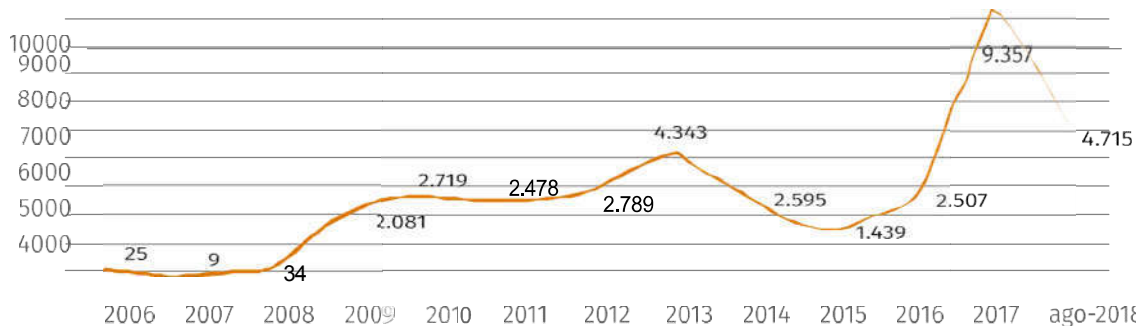
Importante frisar que, a nova política de Reforma Agrária adotada pelo Governo Federal, ao prever no artigo 2º da Lei nº 13.465/17 que alterou o §1º do artigo 22 da Lei n.º 8.629/93, vedou a reconcentração de terras ao proibir que cartórios registrem, para um mesmo dono, áreas superiores a quatro módulos fiscais. Esse dispositivo legal garante que áreas onde há assentamentos jamais voltarão a ser uma grande propriedade.

Art. 22.[...]

§1º Após transcorrido o prazo de inegociabilidade de dez anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a **integrar imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais**. (grifo nosso)

Embora coexistindo a possibilidade de concessão de título definitivo da terra através da CDRU ou do TD, no período que antecede a alteração trazida pela Lei nº 13.645, de 11 de julho de 2017, que alterou o §4º do art. 18 da Lei nº 8.629/93, que entrou em vigência na data de 11 de julho de 2017, competindo a partir de tal data, ao regulamento que disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamentos do PNAR, visualiza-se abaixo que a opção mais utilizada para a afetação da terra fruto da reforma agrária era a CDRU:

Contratos assinados entre 14 de julho de 2006 a 26 de julho de 2018

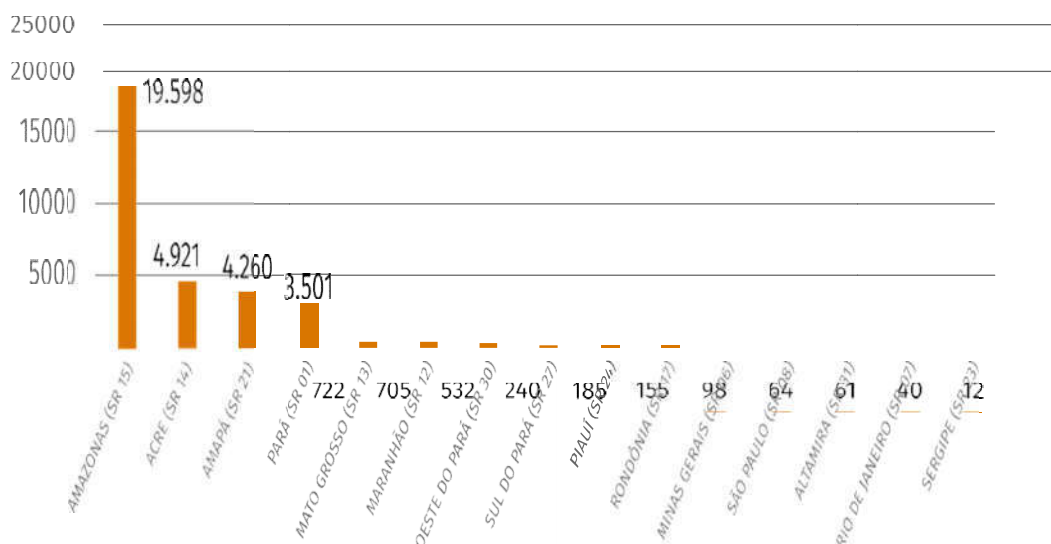


Dados tabulados por GirolamoD. Treccani a partir do site do INCRA (<http://www.incra.gov.br/titulacao>), último acesso em 22 de fevereiro de 2019⁷⁴

⁷³ **Motivo da demissão do presidente do Incra, titulação de terras ajudará latifundiários.** disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/07/motivo-da-demissao-do-presidente-do-incra-titulacao-de-terras-ajudara-latifundiarios>. acesso em 10 out.22.

⁷⁴ MALERBA, Julianna; TRECAN, Girolamo. **Mais proprietários e menos assentados.** Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/12/terra_territorio_n1-3.pdf. Acesso em 5 out.22

Distribuição espacial dos contratos individuais assinados em Projetos Ambientalmente Diferenciados



Dados tabulados por GirolamoD. Treccani a partir do site do INCRA (<http://www.incra.gov.br/titulacao>), último acesso em 22 de fevereiro de 2019.⁷⁵

Notória, portanto, a subordinação dos assentados à decisão do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, que inviabilizava a emissão do TD, e preferia a CDRU, antes da alteração legislativa trazida à baila. Com a vigência desta modificação legal, o Estado é quem decide a forma de destinação da terra afeta, conforme a disposição regulamentar.

5. VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017

A demonstração fática de que a política de reforma agrária consubstanciada no enfoque de redistribuição definitiva da terra aos assentados através da titulação definitiva de proprietário atende efetivamente à justiça social e à dignidade da pessoa humana.

⁷⁵ MALERBA, Julianna; TRECAN, Girolamo. **Mais proprietários e menos assentados**. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/12/terra_territorio_n1-3.pdf. Acesso em 5 out.22

5.1 OPÇÃO PELO TÍTULO DE DOMÍNIO COM A ALTERAÇÃO DO §4º, ART 18, LEI 8.629/93

A Instrução Normativa nº 99⁷⁶ - INCRA, de 30 de dezembro de 2019, que revogou a Instrução Normativa nº 97- INCRA, de 17 de dezembro de 2011, a Norma de Execução nº 09, de 6 de abril de 2011 e demais disposições contrárias, estabeleceu os procedimentos administrativos para a titulação dos imóveis rurais em assentamentos criados em terras de domínio ou posse do INCRA ou da União, bem como a verificação das condições de permanência e regularização dos beneficiários no PNRA.

A mudança apresentada na Instrução Normativa nº 99 - INCRA denota-se na aceção assertiva de finalmente propiciar aos assentados a disposição definitiva da terra, com a opção da emissão do TD competindo ao Estado. A CDRU fica adstrita exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados:

Art. 18. Concessão de Direito Real de Uso - CDRU - é o instrumento contratual com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas disponibilizado exclusivamente **para projetos ambientalmente diferenciado**, que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, de forma individual ou coletiva, odireito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à exploração rural.(grifo nosso)

Consideram-se projetos ambientalmente diferenciado os que praticam o extrativismo, a agricultura familiar e em especial, os assentamentos no bioma amazônia. Consta no art 2º, incisos XIII, XIV e XV, da Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019, do INCRA:

art. 2º [...]

XIII - Projeto de Assentamento Extrativista – PAE – projeto ambientalmente diferenciado destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem tradicionalmente a respectiva área.

XIV – Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS – projeto ambientalmente diferenciado de interesse social e ecológico destinado a populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental.

XV – Projeto de Assentamento Florestal – PAF – projeto ambientalmente diferenciado destinado ao manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável ao bioma amazônia.

⁷⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019. Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em projeto de assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do INCRA ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)**. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_99_2019.pdf. Acesso em: 5 Out. 2022.

A reforma fundiária ocorre com a desconcentração da terra e mudança de posse. Neste cenário, o TD é quem propicia ao assentado a propriedade de fato, e não apenas a posse. Atende ao direito fundamental de propriedade e aos direitos sociais de moradia, de trabalho e de lazer.

Posto isso, o TD alcança os princípios estimados pela Reforma Agrária que não se contemplam na emissão da CDRU, eis que a propriedade continua a ser estatal.

Sáimos do assistencialismo ao fator de desenvolvimento econômico, permitindo que outrora assentado, agora proprietário, defina qual meio de produção e crédito utilizará para rentabilizar com seus familiares, e destacadamente, garantir a produção e agregar valor a sociedade.

Ratifica-se o crescimento da relação da produção coma a emissão de TD na publicação do texto para discussão "Regularização Fundiária no Brasil: avanços e desafios", do Instituto de Pesquisa Economica Aplicada - IPEA, onde se constatou que:

A relação existente entre os direitos de propriedade sobre o uso da terra e as variáveis econômicas no setor rural é uma questão importante e controversa nas políticas de desenvolvimento agrícola. Neste estudo, foi analisada a política de regularização de terras nos projetos de assentamentos no Brasil. Em particular, verificou-se a relação existente entre a política de regularização de terras e a produção agrícola nos estados brasileiros. Os principais resultados indicam que essa relação é positiva e estatisticamente significativa. Resumidamente, observou se que os **aumentos no número de títulos de caráter definitivo estão associados com incremento no valor da produção agrícola e com incrementos na área plantada** ⁷⁷.(grifo nosso)

A família decide, o Estado oportuniza, e a sociedade ganha variação de produtos, menos favelização dos centros urbanos, mais pessoas produtivas e o país economicamente e socialmente mais integrado.

É possível analisar através da tabela SWOT abaixo, que o assentado ao se tornar proprietário da terra alcança a autonomia de vontade, a liberalidade econômica com fomento de créditos estatais e privados, e, em especial, a liberdade de ditar o rumo de trabalho no qual irá se dedicar com sua família, respeitando a qualificação pessoal, predisposição e vocação existente:

⁷⁷ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Regularização Fundiária no Brasil: avanços e desafios**, [2023]. .disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11773>. Acesso em: 2 Jun. 23.

Tabela SWOT

AMBIENTE INTERNO	PONTOS FORTES	OPORTUNIDADES	AMBIENTE EXTERNO
	Reorientação da política fundiária com foco na emissão de títulos definitivos e provisórios	Garantir a autonomia dos beneficiários de reforma agrária que se tornam proprietários dos lotes	
	Aprovação de lei sobre regularização fundiária que veda a reconcentração de terras destinadas à reforma agrária	Mudança de foco da política de reforma agrária do assistencialismo para o desenvolvimento	
	Fomento da concessão de créditos para instalação de assentados	Injeção de recursos financeiros não governamentais na atividade rural	
	PONTOS FRACOS	AMEAÇAS	
	Redução do INCRA a mero emissor de títulos de propriedade de terras	Esvaziamento da política de reforma agrária	
	Falta de regulamentação para retomada do ingresso de novas famílias no PNRA	Extinção dos investimentos em infraestrutura nos assentamentos de reforma agrária	
	Redução orçamentária das ações voltadas à reforma agrária	Restrições no acesso ao crédito para financiamento das atividades da produção rural	
	Escassez de recursos financeiros para obtenção de terras e desenvolvimento dos assentamentos - infraestrutura	Dificuldades na obtenção de crédito favorece a venda das propriedades recém adquiridas	

Quadro 1 (SANTANA, Eudes Barreto; DA SILVA, Juliana Oliveira) ⁷⁸

⁷⁸ SANTANA, Eudes Barreto; DA SILVA, Juliana Oliveira. **Política Fundiária: uma análise sobre a criação de novos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Disponível em: http://www.uesc.br/eventos/viiiisemeconomia/anais/gt1/gt1_t6.pdf. Acesso em 5 out.22

De forma a consolidar a titulação de proprietário aos assentados, incluindo-os definitivamente no escopo da justiça social, apresenta-se quadro constando a emissão de TD impulsionada pela alteração legislativa, por níveis federativos estatais:

TITULAÇÃO (TD)			
2019 - 2022			
ESTADO	DOCUMENTOS	ESTADO	DOCUMENTOS
ACRE	6.170	PARÁ	92.590
ALAGOAS	5.833	PARAÍBA	14.565
AMAPÁ	3.439	PARANÁ	11.599
AMAZONAS	10.144	PERNAMBUCO	16.453
BAHIA	25.644	PIAUÍ	11.814
CEARÁ	21.876	RIO DE JANEIRO	949
DISTRITO FEDERAL ¹	7.645	RIO GRANDE DO NORTE	7.505
ESPIRITO SANTO	1.882	RIO GRANDE DO SUL	4.624
GOIÁS ²	8.266	RONDONIA	18.919
MARANHÃO	54.391	RORAIMA	2.543
MATO GROSSO	25.372	SANTA CATARINA	1.658
MATO GROSSO DO SUL	15.883	SÃO PAULO	5.335
MINAS GERAIS ²	7.963	SERGIPE	10.250
		TOCANTINS	11.681

Quadro 2 - tabela de títulos expedidos por estado ⁶⁹

¹: Inclui os documentos expedidos em municípios de MG e GO atendidos pela Superintendência do Incra no Distrito Federal e entorno.

²: Não foram registrados os documentos expedidos em municípios de MG e GO atendidos pela Superintendência do Incra no Distrito Federal e entorno.

Fonte: Incra, em 31/08/2022.

A destinação da terra através do TD garante a família à segurança jurídica para explorar a área, acessar a modalidades de crédito rural, investimento na produção ou infraestrutura, assistência técnica e redução dos conflitos fundiários:

⁷⁹ **Incra supera a marca de 400 mil documentos de titulação emitidos.** Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-supera-a-marca-de-400-mil-documentos-de-titulacao-emitidos/TabelaTitulaoIncra2019a2022.pdf>. Acesso em 5 out.22

5.2 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (POSSUIDOR) X TÍTULO DE DOMÍNIO (PROPRIETÁRIO)

Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, no seu art. 17⁸⁰ a propriedade foi tratada como direito sagrado e inviolável. Posteriormente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, o também art.17⁸¹, afirmou que todos os seres humanos têm direito à propriedade.

A CF elencou no art. 5º, incisos XXII⁸² e XXIII⁸³, a propriedade como direito fundamental para assegurar uma vida digna, livre e igualitária aos cidadãos no país, e destacou também que, a função social da propriedade, relação entre a utilização da terra e produção é condicionante para a manutenção da sua integridade. O CC, no art. 1.228⁸⁴ discrimina os poderes que o proprietário detém.

É adstrito ao título de proprietário o direito de usar, gozar, dispor e reaver. O direito de usar abrange o utilizar e o servir da coisa. O direito de gozar é a usufruição dos resultados da coisa. O direito de dispor é a capacidade para ceder a coisa em alienação ou transferência. O direito de reaver é o privilégio de requisitar a coisa cedida ou detida impropriamente. A requisição da coisa possuída ocorre através do direito de sequela, este caracterizado pela ação do titular do direito real (proprietário) em requerer a coisa de quem a estiver possuindo

Atualmente, o direito de propriedade rural exige o enquadramento na função social, conforme consta no art. 186⁸⁵ da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, para balizar as legislações infraconstitucionais e legais, de modo que a propriedade atinja os anseios produtivos do Estado e da população, e à terra seja utilizada em benefício da coletividade, assim tornando possível a flexibilização do direito de propriedade em detrimento das necessidades obrigacionais estatais de fomentar a redistribuição de terra e torná-las produtivas.

⁸⁰ Artigo 17 - Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização

⁸¹ Artigo 17. Toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade. 2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade.

⁸² Inciso XXII - é garantido o direito de propriedade.

⁸³ Inciso XXIII - a propriedade atenderá a sua função social

⁸⁴ Art. 1.228 - O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

⁸⁵ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

A lei nº 8.629/93 estipula no art. 9º, §§ 1º a 5º, as condicionantes da função social suscitada no art. 186 da CF/88, balizando as exigências que o proprietário deve cumprir para manter a posse sobre a terra:

Art. 9º.[...]

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Para Luiz Fernando de Andrade Pinto:

Assim, apesar de o direito de propriedade se constituir em direito real, oponível erga omnes, atualmente o direito brasileiro criou o instituto da função social da propriedade, que condiciona o exercício daquele ao cumprimento da função social, pois não será admitida a sub utilização dos bens, desvinculada de qualquer compromisso social e econômico ⁸⁶.

Mesmo diante da relativização do direito de propriedade, devido à exigência da função social, a compreensão que impera é a de que o proprietário de um bem mantém seus direitos e deveres sobre este, e exige dos demais cidadãos, o respeito e o acatamento a lei.

A posse está elencada no CC em seu art 1.196⁸⁷, e este enfatiza que o possuidor tem o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes do proprietário. Evidencia que o possuidor é uma espécie do gênero proprietário, por ter limitação de domínio sobre a propriedade. O proprietário detém o atributo de possuidor, mas o possuidor pode não ter a virtude de ser o proprietário.

⁸⁶ PINTO, Luiz Fernando de Andrade. **Direito de Propriedade**. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 16. p.175

⁸⁷ Art. 1.196 - Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade

Enfatizar a diferença entre proprietário e possuidor é necessário para que haja a compreensão sobre as implicações que a emissão da CDRU ou do TD, formas de destinação da terra afeta utilizadas pela política da reforma agrária, concedem aos beneficiários. A CDRU mantém o assentado como possuidor, e o TD o torna proprietário.

Em 31 de maio de 2007, foi inserido no art.1.225 do Código Civil, que trata sobre Direitos Reais, o inciso XII⁸⁸, versando sobre a concessão de direito real de uso através da Lei nº 11.481/2007⁸⁹.

Presente no ordenamento legal através do art. 7º, do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, a concessão de uso, seja de terrenos públicos ou particulares, dependia exclusivamente da vontade da administração estatal. Com a inserção do inciso XII, no direito real do CC, a concessão de direito real de uso permite ao ocupante exigir do Estado a posse sobre a terra utilizada.

Esta alteração legislativa atende os anseios do ocupante porque possibilita a mudança de domínio sobre a propriedade, tornando-o possuidor, mantém a família no campo reduzindo o exodo rural, gera a diversificação agrícola e minoriza os problemas de favelização dos centros urbanos.

Depreende-se na doutrina que a CDRU é um contrato firmado entre a administração pública e o particular, cuja finalidade social é a permissão para utilização de um bem estipulado, com cláusulas contratuais resolúveis, e que permitem a reabsorção do objeto pelo Estado. É a severa demonstração do poder estatal diante dos seus cidadãos.

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello também define:

Possui, então, como características, inerentes sua imediata adesão à coisa e o **chamado direito de sequela, que enseja persecução do bem**. É exclusivo, vale dizer, sobre o bem em que recai não incidirá outro direito da mesma espécie, e é protegido por ação real, graças ao que ‘prevalece contra qualquer que detenha a coisa’. É oponível *erga omnes*, ou seja, contra todos, pois confere ao titular a prerrogativa de vê-lo respeitado por quaisquer sujeitos, os quais ficam impedidos de opor-lhe qualquer embaraço. Seu exercício independe da colaboração de terceiro; faz-se de per si, diretamente na relação entre sujeito e a coisa, ao contrário dos direitos pessoais ⁹⁰(grifo nosso).

⁸⁸ Art. 1.225. São direitos reais:

XII - a concessão de direito real de uso

⁸⁹ BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. [2022]. **Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, p. 960

A CDRU, segundo Hely Lopes Meirelles:

Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como **direito real resolúvel**, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social ⁹¹(grifo nosso).

Já Carvalho Filho aponta, de forma correta, as vantagens para a Administração Pública na utilização da CDRU:

A concessão de direito real de uso **salvaguarda o patrimônio da Administração** e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso ⁹²(grifo nosso).

O Título de Domínio - TD é o documento cedido pela União, por intermédio do INCRA, que realiza a transferência definitiva da propriedade rural (lote de terra) ao beneficiário da política da reforma agrária. Esta titulação confere poderes de proprietário ao assentado. As fases necessárias à titulação por TD são: o registro do assentamento, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a conclusão do georreferenciamento do perímetro da área do imóvel e dos lotes.

Com a disposição do Título de Domínio, o beneficiado se tornar titular de direito real sobre a terra, dono da propriedade, podendo se opor judicialmente contra o poder público e a sociedade.

A palavra domínio consigna ao assentado beneficiado com o TD o exercício pleno do direito de propriedade sobre o bem imóvel. Legitima-o proprietário e o protege contra qualquer reivindicação de terceiros.

A propriedade sobre a terra, direito fundamental inescusável ao indivíduo, é a conquista que possibilita ao beneficiário da reforma agrária o desenvolvimento social e econômico.

Por isso, o TD ao transferir definitivamente a terra ao assentado, permite ao Estado cumprir a função social mister da reforma agrária de desconcentrar a terra e de gerar produtividade. Ao beneficiário, viabiliza a inserção na cadeia produtiva da sociedade.

⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed., atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485/490

⁹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. p.897

5.3 PROMOÇÃO DA CIDADANIA DOS ASSENTADOS COM O TÍTULO DE DOMÍNIO

O exercício pleno dos direitos e dos deveres civis, políticos e sociais por indivíduos de um país resumem a definição de cidadania.

A cidadania também age na proteção do cidadão resguardando os direitos fundamentais básicos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade em face à arbitrariedade da força estatal. O Estado Brasileiro tem a cidadania como um dos fundamentos da República.

Uma sociedade salutar exige irrestritamente a obediência e o acatamento do Estado e dos cidadãos ao cumprimento dos direitos e deveres emanados na CF/88.

Para José Afonso da Silva, a cidadania consiste em:

consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder, com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro e de contribuir para o aperfeiçoamento de todos ⁹³(grifo nosso).

Segundo Hannah Arendt, cidadania é:

o direito a ter direitos, pois a igualdade em **dignidade** e direito dos seres humanos não é um dado, mas algo a ser “construído” e reconstruído, da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum. A igualdade, em contraste com tudo o que se relaciona com a mera existência, não nos é dada, mas resulta da organização humana, porquanto é orientada pelo princípio da justiça. Não nascemos iguais; tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais ⁹⁴(grifo nosso).

Nas palavras do eminente jurista Alexandre de Moraes a cidadania pode ser definida como:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua **dignidade**, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana ⁹⁵(grifo nosso).

Enquanto fundamento dos direitos humanos, a dignidade também irradia seus efeitos sobre o conteúdo da cidadania.

⁹³ SILVA, José Afonso da. **Faculdades de Direito e construção da cidadania**. pag.142

⁹⁴ ARENDT, Hannah. **As Origens do Totalitarismo**, São Paulo: Companhia do Bolso 2013, São Paulo. p.262

⁹⁵ DE MORAES, Alexandre. **Direitos Humanos Fundamentais**, 3ª. Ed., Atlas, São Paulo. pg. 39

A Constituição Federal da Republica Federativa do Brasil de 1988⁹⁶ trata no Título I, Dos Pricípios Fundamentais, no Art 1º, II, sobre a relevância da cidadania:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
II - a cidadania

Ao longo da história o conceito de cidadania foi ampliado, passando a englobar um conjunto de valores sociais que determinam os direitos e deveres de um cidadão, muito bem enunciados por Jaime Pinsky ⁹⁷:

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à **propriedade**, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis, é também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: O direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais.(grifo nosso)

A Constituição Federal de 1988 elencou como Direito e Garantia Fundamental dos Direitos Indivuiuais e Coletivos, no caput do art 5º, à inviolabilidade do direito à propriedade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes. (grifo nosso)

A consecução da atividade finalística de regularização da terra através da titulação de domínio aos assentados, traduz no reconhecer do direito de cidadania das famílias ocupantes pelo Estado.

Torna exequível, portanto, que as famílias contempladas com o TD explorem a área cedida em definitivo, e em especial, reduz a possibilidade de novas invasões e conflitos fundiários.

⁹⁶ BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988**, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 Out. 2022.

⁹⁷ PINSKY, Jaime. **História da Cidadania**. disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/pinsky_breve_intro_dh_cidadania.htm. Acesso em 5 Out.22

O Título de Domínio promove a justiça social, uma das premissas da reforma agrária, ao ceder definitivamente à terra. Possibilita ao assentado, a partir titulação, acesso aos programas governamentais de infraestrutura, moradia, apoio comercial e crédito.

Ratifica o argumento apresentado, as várias manifestações de satisfação de assentados/proprietários contemplados com o TD no Brasil:

A família de Creuzinete e Élvio Helmer, produtora de café no município de Alta Floresta, aguardava o título da terra há mais de 30 anos e conta que hoje faz planos para o futuro com mais segurança:

Agora vai melhorar bastante, porque a gente pode fazer financiamento e mais investimento para poder conseguir uma vida melhor. A vida vai melhorar bastante, porque a gente pode crescer mais. Antes, a gente só crescia com a força física mesmo, com a força dos braços, e, agora, a gente pode fazer um planejamento melhor para a nossa família⁹⁸. (Élvio Helmer) .

Um dos assentados que recebeu o título foi César dos Santos, que vive com a esposa Lucimere Ferreira e os dois filhos no assentamento Margarida Alves, localizado no município de Nova União, onde produzem milho, feijão e mandioca:

Esperamos o título desde 2008 e receber hoje vai proporcionar muitas coisas boas, como a possibilidade de financiamento, aumentar a produção e melhorar a nossa renda”, comemora o produtor⁹⁹. (César dos Santos) .

O ruralista Raimundo Nonato Guedes: “Agradeço muito a Deus. Estou há 22 anos esperando por esse dia. Agora sou dono da minha fazenda e posso fazer as benfeitorias que quero¹⁰⁰”

Para Francelino Pereira dos santos o momento marcou a história de sua família: “É com muita alegria que vejo meu pai e minha mãe receberem o título. Foram muitos anos de luta para essa conquista¹⁰¹”

⁹⁸ **Mapa entrega mais de 14 mil títulos de propriedade rural para famílias em Rondônia.** Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/305288-mapa-entrega-mais-de-14-mil-titulos-de-propriedade-rural-para-familias-em-rondonia.html#.Y1gQcWN7mM8>. Acesso em 5 out.22

⁹⁹ **Mapa entrega mais de 14 mil títulos de propriedade rural para famílias em Rondônia.** Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/305288-mapa-entrega-mais-de-14-mil-titulos-de-propriedade-rural-para-familias-em-rondonia.html#.Y1gQcWN7mM8>. Acesso em 5 out.22

¹⁰⁰ **Famílias do assentamento Soledade e glebas da região recebem títulos de propriedade rural em Guaraí.** Disponível em: <https://guarai.to.gov.br/portal/2022/07/02/familias-do-assentamento-soledade-e-glebas-da-regiao-recebem-titulos-de-propriedade-rural-em-guarai/>. Acesso em 5 out.22

¹⁰¹ **Títulos de domínio e contratos de concessão são entregues no Bela Vista.** Disponível em: <https://www.camara-arq.sp.gov.br/noticias/titulos-de-dominio-e-contratos-de-concessao-sao-entregues-no-bela-vista,21-07-2022?ver=239>. Acesso em 5 out.22

A agricultora festeja o momento:

Estar com o documento nas mãos é tudo na minha vida, é a maior felicidade que Deus me deu. Obrigada a todos que ajudaram para que eu tivesse moradia e terra para trabalhar com meus filhos e meu esposo. Futuramente meus netinhos darão continuidade¹⁰². (Maria Francineide da Câmara de Oliveira).

Morador do bairro Liberdade há 30 anos, que falou sobre estar recebendo o documento após tanto tempo:

É um sentimento de muita alegria porque há tanto tempo que eu venho almejando esse título e só agora eu tive a oportunidade de receber. Há 30 anos que eu moro naquele bairro e só agora que eu vou conseguir ser o dono realmente do lote ¹⁰³. (João Bosco Paiva da Silva, 66 anos).

Outra beneficiada com o título definitivo, moradora do São Bento, que conseguiu o documento após a ação de regularização fundiária do Governo no bairro:

É uma oportunidade muito boa ter o título definitivo, que a gente tem a certeza que a casa é da gente e podemos ter a oportunidade de ter um crédito melhor que a gente queria. Ficamos muito gratos por tudo¹⁰⁴ (Zória).

Moradora há mais de 30 anos da rua Araçá da Praia, o título é resultado de muita luta:

Eu me sinto muito alegre por ter esse documento em minhas mãos, foi uma luta de 32 anos por esse pedaço de terra e hoje eu estou aqui, com essa benção em minhas mãos, celebrou ¹⁰⁵. (Maria Beatriz)

Chegou na comunidade há aproximadamente 20 anos, acompanhada do marido e do filho, e também foi contemplada com o documento:

Agora ninguém pode dizer que não é meu. Agora eu posso provar e ninguém vai poder tirar minha residência de mim, comemorou a dona de casa ¹⁰⁶. (Francilene Martins, 51)

¹⁰² **Agricultores recebem Títulos de Domínio no Rio Grande do Norte.** Disponível em: <https://tribunadajustica.com.br/agricultores-recebem-titulos-de-dominio-no-rio-grande-do-norte/>. Acesso em 5 out.22

¹⁰³ **AQUI TEM DONO | Governo entrega Títulos definitivos para moradores da capital.** Disponível em: <https://www.portal.rr.gov.br/noticias/item/5790-aqui-tem-dono-governo-entrega-titulos-definitivos-para-moradores-da-capital>. Acesso em 5 out.22

¹⁰⁴ **AQUI TEM DONO | Governo entrega Títulos definitivos para moradores da capital.** Disponível em: <https://www.portal.rr.gov.br/noticias/item/5790-aqui-tem-dono-governo-entrega-titulos-definitivos-para-moradores-da-capital>. Acesso em 5 out.22

¹⁰⁵ **Governo do Amazonas entrega título definitivo de moradia para 55 famílias do bairro Monte das Oliveiras.** Disponível em: <https://segundoasegundo.com.br/2022/07/21/governo-do-amazonas-entrega-titulo-definitivo-de-moradia-para-55-familias-do-bairro-monte-das-oliveiras/>. Acesso em 5 out.22

¹⁰⁶ **Governo do Amazonas entrega título definitivo de moradia para 55 famílias do bairro Monte das Oliveiras.** Disponível em: <https://segundoasegundo.com.br/2022/07/21/governo-do-amazonas-entrega-titulo-definitivo-de-moradia-para-55-familias-do-bairro-monte-das-oliveiras/>. Acesso em 5 out.22

Há 20 anos esperava conseguir o título definitivo da sua casa:

Hoje eu tenho certeza de que aquele terreno é meu; antes havia uma insegurança, não conseguíamos vender ou conseguir financiamento. Mas hoje realizo meu sonho de conseguir o título definitivo¹⁰⁷. (Selma de Oliveira).

A consultora de vendas recebeu o documento de propriedade definitiva do imóvel, localizado no bairro do Mangueirão, no Conjunto Carmelândia:

É um sentimento de muita felicidade, um sonho que nós estamos realizando. Lutamos muito por esse título definitivo das nossas casas. ¹⁰⁸ (Benedita do Socorro Oliveira, 56)

Moradora da comunidade Santa Teresa há 12 anos, conta das dificuldades enfrentadas pela comunidade e da realização de um sonho de muitos anos:

É uma realização de um sonho. Não temos palavras para agradecer. A forma como o trabalho que a prefeitura e a Eturb conduziram o processo, dando celeridade, principalmente para os moradores do Vale da Aroeira que viveram momentos de tensão é uma realização de um sonho de anos e que hoje vamos realizá-lo¹⁰⁹. (Osair Sousa).

A entrega do título é um sonho realizado:

Esperei tanto por esse momento, sou moradora do Mercadinho há muitos anos, e só agora de fato e verdade consegui ter em mãos a documentação da minha residência. Estou muito feliz, enfatiza ¹¹⁰. (Gentileza Marques, de 82 anos)

Assentamento Araçá, no município de Araçatuba, o título definitivo é a concretização de um sonho:

Em um ano de tanta tristeza e seca prolongada, esse título chega com muita emoção pra mim. O sítio é a minha vida! Eu amo essa terra, amo o que eu faço. O que eu almejo é continuar trabalhando, agora mais tranquila, porque sei que se eu faltar, minha filha é herdeira deste pedacinho de sonho que é a terra.¹¹¹ (Eliana da Silva de Oliveira)

¹⁰⁷ **Moradores do Montanhês, em Rio Branco, recebem título definitivo de posse de terra.** Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/moradores-do-montanhes-em-rio-branco-recebem-titulo-definitivo-de-posse-de-terra/>. Acesso em 5 out.22

¹⁰⁸ **Prefeitura garante título definitivo de 300 imóveis a famílias de baixa renda.** Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/223021/prefeitura-garante-titulo-definitivo-de-imoveis-a-familias-de-baixa-renda>. Acesso em 5 out.22

¹⁰⁹ **Dr. Pessoa entrega títulos de terra para moradores do povoado Santa Teresa.** Disponível em: <https://www.meionorte.com/politica/dr-pessoa-entrega-titulos-de-terra-para-moradores-do-povoado-santa-teresa-455541>. Acesso em 5 out.22

¹¹⁰ **Começa entrega de títulos definitivos de 2022.** Disponível em: <https://imperatriz.ma.gov.br/noticias/regularizacao-fundiaria/comeca-entrega-de-titulos-definitivos-de-2022.html>. Acesso em 5 out.22

¹¹¹ **Foi feita a maior entrega de títulos pelo governo para famílias assentadas em SP.** Disponível em: <https://diarural.com.br/foi-feita-a-maior-entrega-de-titulos-pelo-governo-para-familias-assentadas-em-sp>. Acesso em 5 out.22

Moradora do Setor Sol Nascente há 28 anos:

É a realização de um sonho. Estou muito feliz e realizada. Esperava por isso há muito tempo. Com o documento, os benefícios para nós do setor vão acontecer.¹¹² (Maria Teles da Silva, de 59 anos).

Como Maria Madalena Guida, que vive há 22 anos no local. Ela comentou que a expectativa agora é a que o bairro tenha uma enorme mudança: “É uma conquista não só minha, mas de toda a comunidade. Faltava o documento. Vai valorizar e melhorar muito para todo mundo do setor ¹¹³”.

Disse Castro:

A importância é que agora eu tenho a garantia de que eu posso dizer algo que é meu, né? Com esse documento, com esse título que a tanto tempo eu estava atrás para conseguir esse título, hoje estou com ele em mãos e me sinto feliz. Quero agradecer a gestão aí, que está fazendo um ótimo trabalho na regularização dos lotes urbanos da cidade¹¹⁴.

Morador do Alambari, o agricultor Altair Ferreira, comemorou a aguardada titulação e agora pretende expandir sua produção de leite e rapadura: “A partir de agora a gente cria mais independência. A gente fica mais seguro. Tem um documento dizendo que o lote é nosso ¹¹⁵”.

Maria Dias Santos, 63, foi uma das beneficiadas. Ela mora sozinha e conta que estava ficando sem perspectiva e se sentindo limitada pois, sem a regularização, não podia investir em uma moradia de qualidade:

Eu moro em uma casa pequenina de madeira e, agora, vou poder fazer um empréstimo para construir uma casa como sempre sonhei. Estou muito grata por toda a equipe que me atendeu e muito feliz por essa conquista, sem conter a emoção¹¹⁶.

¹¹² **Entrega de títulos definitivos de propriedade em Colinas traz segurança jurídica e perspectiva de melhoria na vida dos moradores beneficiados.** Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/index.php/noticias/8757-entrega-de-titulos-definitivos-de-propriedade-em-colinas-traz-seguranca-juridica-e-perspectiva-de-melhoria-na-vida-dos-moradores-beneficiados>. Acesso em 5 out.22

¹¹³ **Entrega de títulos definitivos de propriedade em Colinas traz segurança jurídica e perspectiva de melhoria na vida dos moradores beneficiados.** Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/index.php/noticias/8757-entrega-de-titulos-definitivos-de-propriedade-em-colinas-traz-seguranca-juridica-e-perspectiva-de-melhoria-na-vida-dos-moradores-beneficiados>. Acesso em 5 out.22

¹¹⁴ **Prefeitura entrega títulos definitivos urbanos a 170 famílias de São Félix do Xingu.** Disponível em: <https://www.sfxingu.pa.gov.br/prefeitura-entrega-titulos-definitivos-urbanos-a-170-familias-de-sao-felix-do-xingu/>. Acesso em 5 out.22

¹¹⁵ **Governo entrega títulos definitivos de terras para 349 famílias em MS.** Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/governo-entrega-titulos-definitivos-de-terras-para-349-familias-em-ms>. Acesso em 5 out.22

¹¹⁶ **Governo do Amapá entrega títulos de domínio de terras para moradores do Loteamento Amazonas.** Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1805/governo-do-amapa-entrega-titulos-de-dominio-de-terras-para-moradores-do-loteamento-amazonas>. Acesso em 5 out.22

A titulação efetuada pelo INCRA, além de garantir a propriedade da terra às famílias assentadas, contém dispositivos norteadores das obrigações dos beneficiários da reforma agrária, consoante art. 31¹¹⁷, incisos I a VI da IN-99.

O aumento da emissão de Título de Domínio também coopera para a redução dos conflitos agrários, uma vez que a maior parte das disputas ocorre devido à fragilidade que as famílias assentadas apresentam perante o MST.

Demonstra que os assentados almejam a titulação definitiva, através do Título de Domínio, em todo o Brasil.

¹¹⁷ **Art. 31.** O documento titulatário será regido por cláusulas e condições resolutivas que constarão do CCU, da CDRU e do TD, conforme Anexos I, II e III, e incluem as seguintes obrigações da unidade familiar:

I - explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo Incra, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração de contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016.

II - não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, ainda que provisória e parcialmente, para uso ou exploração por terceiros.

III - observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente.

IV - observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo Incra para o projeto de assentamento.

V - firmar o instrumento de titulação definitiva, conforme previsto nesta Instrução Normativa; e

VI - cumprir demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A iniciar pela manutenção da estrutura fundiária baseada no latifúndio, devido ao significativo aporte econômico que a agroindústria representa no Produto Interno Bruto do país, o Estado Brasileiro demonstra que a política de reforma agrária é prioridade secundária nos interesses estatais. Isso perdura do período imperial até o tempo presente.

Em função do desinteresse estatal em modificar a cadeia de produção e arrecadação no campo, os embates ocorrem entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, o assentado e o Estado. O MST anseia por alterar a questão fundiária no país, remodelando para pequena propriedade rural e optam pela emissão da Concessão de Direito Real de Uso - CDRU; o assentado prefere a emissão do Título de Domínio - TD, consignado pela autonomia e a liberdade que esta titulação oferta; e o Estado, mediante a alteração apresentada pela lei 13.465/17, é quem decide pela forma de destinação da terra afeta.

O Estado (União) sempre atua em resposta às insurgências sociais por redistribuição de terra atenuando os conflitos momentâneos. A atuação estatal é lastreada pela adequação legislativa e, sobretudo, com a concessão de titulações de terra através da CDRU ou do TD.

Das formas de destinação da terra afeta de titulação definitiva constante na lei nº 8.629/93, regulamentadora dos artigos constitucionais sobre a política da reforma fundiária, resta apurado que o Título de Domínio - TD é quem atende plenamente aos requisitos da distribuição da terra, da mudança na posse ou uso, e dos princípios da justiça social e da produtividade.

O alcance dos direitos fundamentais da cidadania e da dignidade da pessoa humana manifesta-se nas diversas satisfações dos ex-assentados e, agora, proprietários de terra, contemplados com o Título de Domínio - TD.

Com a concretização do direito fundamental de propriedade, por intermédio da emissão do TD pelo Estado, os assentados se libertam dos desígnios do MST, passam a acessar créditos no mercado, contam com apoio técnico estatal, investem e produzem em sua terra e cooperam com a sociedade na diversificação de produtos agrícolas.

O MST persiste contrário à emissão de TD pelo Estado porque considera plausível o assentado/proprietário mercantilizar a terra concedida com empresários do agronegócio. Incorre que o art. 2º, da lei nº 13.465/17, alterou o §1º, art. 22, da Lei nº 8.629/93, vedando a

reconcentração de terra, proibindo que um mesmo dono possa adquirir áreas superiores a quatro módulos fiscais e registrá-la em cartório. Tal dispositivo legal ratifica a impossibilidade de que áreas assentadas se tornem grande propriedade rural.

Assegura-se com o Título de Domínio - TD a alteração do perfil de família assentada para pequeno produtor rural. Esta mudança viabiliza a inserção formal na cadeia produtiva, acesso a financiamentos e assistência técnica especializada, impulsiona e fomenta o mercado local e regional com variação de novos produtos agrícolas, e garante a permanência das famílias no ambiente rural.

Em linhas gerais, a titulação por TD é o desfecho satisfatório ao Estado e à família assentada. Esta se desvincula do movimento originário, obtém a autonomia para decidir sobre qual ou quais atividades laborais exercerá em sua terra, a segurança jurídica sobre a propriedade, a perenidade para planejar sem risco de expulsão da terra pelo MST, e prosperar junto à sociedade. Aquele cumpre com a distribuição da terra, extingue o assistencialismo, passa a atuar como parceiro oportunizando orientação técnica, financiamento creditícios e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

Assim, diante do quadro em que o Estado Brasileiro evita realizar uma reforma agrária estruturante, a prioridade na emissão de Título de Domínio - TD, consoante alteração do §4º, art. 18 da lei nº 8.629, de 1993, através da lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, na política de reforma agrária, é quem atende efetivamente aos anseios do maior interessado pela terra: o cidadão assentado.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **“Entre o passado e o futuro”**. São Paulo: Perspectiva Universitária, 1972. “Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal”, 1ª reimp. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ARENDT, Hannah. **The origins of totalitarianism**. Nova York: Harcourt Brace Jovanovitch, 1993. LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. pp. 146-166.

AGRICULTORES recebem Títulos de Domínio no Rio Grande do Norte. **Tribuna da Justiça**, 11 outubro 2022 Disponível em: <https://tribunadajustica.com.br/agricultores-recebem-titulos-de-dominio-no-rio-grande-do-norte/>. Acesso em: 5 out. 2022.

AQUI tem dono / Governo entrega Títulos definitivos para moradores da capital. **Governo de Roraima**, 10 março 2022. Disponível em: <https://www.portal.rr.gov.br/noticias/item/5790-aqui-tem-dono-governo-entrega-titulos-definitivos-para-moradores-da-capital>. Acesso em: 5 out. 2022.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 1987.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da Republica, DF, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985**. Aprova o plano nacional de reforma agrária, PNRA, e, da outras providências, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1985/d91766.html Acesso em: 5 out. 2022

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Regularização Fundiária no Brasil: avanços e desafios**, [2023]. .disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11773>. Acesso em: 2 Jun. 23

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629compilado.htm. Acesso em: 24 ago. 2022

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm. Acesso em: 24 ago. 2022

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 _13.001, de 20 de junho de 2014 _11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 _10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^{os} 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 19 set.2022

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 19 set.2022

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019.** Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), [2022]. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_99_2019.pdf. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Guia Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra, 2021**. disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossas-publicacoes/guia-reforma-agraria/view>. Acesso em: 5 Out. 22.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível nº 500604298.2018.4.03.6120/SP - São Paulo.** Processual Civil. Tutela Coletiva. Apelação. Ação Civil Pública. Projeto de reforma agrária. Loteamento irregular. Pedido de indenização e obrigações de fazer. Tutela de direitos individuais homogêneos. Matéria dotada de notória relevância social. Legitimidade ativa do ministério público federal. Princípio da primazia do mérito. Recurso provido. Relator: Des. Fed. Hélio Egydio de Matos Nogueira, em 25 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.peticoesonline.com.br/art-184-cf>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível nº 0025269-70.2000.4.01.3300/AC - Rio Branco.** Processual Civil. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Classificação do imóvel como média propriedade rural. Art. 185 da Constituição Federal. Manutenção da sentença que julgou improcedente o pedido. Não

provimento da Apelação. Relator: Des. Fed. Valdeci dos Santos, 13 de abril de 2018.

Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=DESAPROPRIA%C3%87%C3%83OPOR+INTERESSE+SOCIAL.+REFORMA+AGR%C3%81RIA.PROPRIEDADE+RURAL>.

Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL.Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível nº 0026263**

42.2012.4.01.3700/PI - Teresina. Processual Civil. Administrativo. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Justa indenização. Laudo pericial acolhido. Método comparativo. Valor de mercado. Impossibilidade de adoção de tabela referencial de preços de terras do incra de forma isolada. Propriedade improdutiva. Juros compensatórios excluídos do cálculo. Precedente vinculante. Honorário advocatício. Intempestividade. Apelação não conhecida. Remessa necessária provida parcialmente. Relator: Des. Fed. Cândido Ribeiro, 8 de fevereiro de 2022. Disponível em:

<https://www.peticoesonline.com.br/art-186-cf>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL.Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5006202**

39.2013.4.04.710/RS - Porto Alegre. Usucapião. Tereno de Marinha. Procedimento de demarcação. Presunção de legitimidade. Usucapião do domínio útil. Inexistência de enfiteuse anteriormente constituída. Impossibilidade. Relator: Desª Fed. Vivian Josete Pantaleão Caminha, 5 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.peticoesonline.com.br/art-191-cf>. Acesso em: 17 out. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos.**Manual deDireito Administrativo**, 9ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

COMEÇA entrega de títulos definitivos de 2022. **Imperatriz Prefeitura Faz Muito Mais**, 16 fevereiro 2022. Disponível em:

<https://imperatriz.ma.gov.br/noticias/regularizacao-fundiaria/comeca-entrega-de-titulos-definitivos-de-2022.html>. Acesso em: 5 out. 2022.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão.**Wikipédia a enciclopédia livre, 2 outubro de 2022.** Disponível em:

https://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_do_Homem_e_do_Cidad%C3%A3o. Acesso em: 5 out. 2022.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. **UNICEF**. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 5 out. 2022.

DR. PESSOA entrega títulos de terra para moradores do povoado Santa Teresa. **Meio**

Norte.Com, 18 setembro 2022. Disponível em: <https://www.meionorte.com/politica/dr-pessoa-entrega-titulos-de-terra-para-moradores-do-povoado-santa-teresa-455541>. Acesso em: 5 out. 2022.

ENTREGA de títulos definitivos de propriedade em Colinas traz segurança jurídica e perspectiva de melhoria na vida dos moradores beneficiados. **Tocantins Noticiais**, 8 novembro 2021. Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/index.php/noticias/8757-entrega-de-titulos-definitivos-de-propriedade-em-colinas-traz-seguranca-juridica-e-perspectiva-de-melhoria-na-vida-dos-moradores-beneficiados>. Acesso em: 5 out. 2022.

FACHIN, Luiz Edson. **Reflexões sobre os rumos da reforma agrária no Brasil**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181818>. Acesso em 5 out.22

FAMÍLIAS do assentamento Soledade e glebas da região recebem títulos de propriedade rural em Guaraí. **Prefeitura de Guaraí**, 2 julho 2022. Disponível em: <https://guarai.to.gov.br/portal/2022/07/02/familias-do-assentamento-soledade-e-glebas-da-regiao-recebem-titulos-de-propriedade-rural-em-guarai/>. Acesso em: 5 out. 2022.

FOI feita a maior entrega de títulos pelo governo para famílias assentadas em SP. **Dia Rural**, 16 outubro 2021. Disponível em: <https://diarural.com.br/foi-feita-a-maior-entrega-de-titulos-pelo-governo-para-familias-assentadas-em-sp/>. Acesso em: 5 out. 2022.

GOVERNO do Amapá entrega títulos de domínio de terras para moradores do Loteamento Amazonas. **Amapá Governo do Povo**, 18 maio 2022. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1805/governo-do-amapa-entrega-titulos-de-dominio-de-terras-para-moradores-do-loteamento-amazonas>. Acesso em: 5 out. 2022.

GOVERNO do Amazonas entrega título definitivo de moradia para 55 famílias do bairro Monte das Oliveiras. **Segundo a Segundo**, 21 julho 2022. Disponível em: <https://segundoasegundo.com.br/2022/07/21/governo-do-amazonas-entrega-titulo-definitivo-de-moradia-para-55-familias-do-bairro-monte-das-oliveiras/>. Acesso em: 5 out. 2022.

GOVERNO entrega títulos definitivos de terras para 349 famílias em MS. Campo Grande News, 25 junho 2022. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/governo-entrega-titulos-definitivos-de-terras-para-349-familias-em-ms>. Acesso em: 5 out. 2022.

INCRA supera a marca de 400 mil documentos de titulação emitidos. Incra, 31 agosto 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-supera-a-marca-de-400-mil-documentos-de-titulacao-emitidos/TabelaTitulaoIncra2019a2022.pdf>. Acesso em 5 out.22.

MALERBA, Julianna; TRECAN, Girolamo. **Mais proprietários e menos assentados**. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/12/terra_territorio_n1-3.pdf. Acesso em 5 out.22

MAPA entrega mais de 14 mil títulos de propriedade rural para famílias em Rondônia. **Notícias Agrícolas**, Agronegócio, 17 dezembro 2021. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/305288-mapa-entrega-mais-de-14-mil-titulos-de-propriedade-rural-para-familias-em-rondonia.html#.Y1gQcWN7mM8>. Acesso em: 5 out. 2022.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/caop_dh/Direito_Agrario_Brasileiro_-_Benedito_Ferreira_Marques.pdf. Acesso em: 5 out. 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**, pp. 350-351

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed., atualizada, São Paulo: Malheiros, 2001.

MORADORES do Montanhês, em Rio Branco, recebem título definitivo de posse de terra. **Notícias do Acre**, 29 novembro 2022. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/moradores-do-montanhes-em-rio-branco-recebem-titulo-definitivo-de-posse-de-terra/>. Acesso em: 5 dez. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**, 3ª. Ed., Atlas, São Paulo. pg. 39

MST trata assentados como escravos na Bahia, denuncia produtora agredida com a família por lutar por posse individual de terra. Disponível em: <https://politicalivre.com.br/2021/04/mst-trata-assentados-como-escravos-na-bahia-denuncia-produtora-agredida-com-a-familia-por-lutar-por-posse-individual-de-terra/#gsc.tab=0> Acesso em 5 Out.22

PINSKY, Jaime. **História da Cidadania**. disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/pinsky_breve_intro_dh_cidadania.htm. acesso em 5 Out.22

PINTO, Luiz Fernando de Andrade. **Direito de Propriedade**. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 16. disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_75.pdf. Acesso em: 5 out. 2022.

PREFEITURA garante título definitivo de 300 imóveis a famílias de baixa renda. **Agência Belém**, 23 dezembro 2021. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/223021/prefeitura-garante-titulo-definitivo-de-imoveis-a-familias-de-baixa-renda> Acesso em: 5 out. 2022.

PREFEITURA entrega títulos definitivos urbanos a 170 famílias de São Félix do Xingu. **Prefeitura de São Félix do Xingu**, 15 fevereiro 2022. Disponível em: <https://www.sfxingu.pa.gov.br/prefeitura-entrega-titulos-definitivos-urbanos-a-170-familias-de-sao-felix-do-xingu/>. Acesso em: 5 out. 2022.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

SANTANA, Eudes Barreto; DA SILVA, Juliana Oliveira. **Política Fundiária: uma análise sobre a criação de novos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Disponível em: http://www.uesc.br/eventos/viiiisemeconomia/anais/gt1/gt1_t6.pdf. Acesso em 5 out.22.

SILVA, José Afonso da. “Faculdades de Direito e construção da cidadania” .pag.142

SILVA FILHO, F. C. O. **A Reforma Agrária na Constituição Federal de 1988 e o desenvolvimento econômico do Brasil – Efetividade e Limites**. Disponível em http://urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/SD3_files/Francisco_SILVA_FILHO.pdf. Acesso em: 5 OUT. 2022.

STEFANINI, Luiz Lima. A propriedade no direito agrário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. *In*: MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 11. Ed. Rev. E ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

TRENTINI, Flávia. **Teoria geral do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012.